



Università degli Studi di Genova

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

Corso di Laurea Magistrale in:

Scienze Internazionali e della Cooperazione L-52

Curriculum Cooperazione e Politiche per lo Sviluppo

Violazioni dello status giuridico diplomatico: il caso dell'Ambasciatore italiano presso la Repubblica Democratica del Congo

Diritto Diplomatico e Consolare Internazionale ed Europeo

Relatore

Prof.ssa Laura Queirolo

Candidata

Elena Riva

ANNO ACCADEMICO

2020/2021

INDICE ANALITICO

Abstract

Introduzione

1. Il Kivu del nord, il crocevia del conflitto nella Repubblica Democratica del Congo.....	1
1.1 I prodromi del conflitto.....	6
1.2 La questione dell'Identità post-indipendenza, il problema della terra e della violenza etnica....	13
1.3 Dal Governo di transizione ad oggi: una situazione di instabilità perpetua.....	22
1.4 forze in gioco a livello territoriale, regionale e internazionale.....	27
1.5 Le dinamiche regionali e internazionali.....	34
1.6 Lo sfruttamento dei minerali: cardine del conflitto.....	40
2 la sicurezza dell'agente diplomatico, un problema della policy della Comunità Internazionale...	46
2.1 Dalla Convenzione di Vienna alla definizione di "agente diplomatico".....	46
2.2 Le basi teoriche e la natura dell'immunità diplomatica.....	58
2.3 Immunità diplomatica e il principio dell'autodifesa.....	68
2.4 Il principio di inviolabilità personale e immunità diplomatica e la responsabilità degli stati per la protezione degli agenti diplomatici.....	76
2.5 Diplomatici e strutture diplomatiche come obiettivi del terrorismo.....	82
3 Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei crimini contro gli agenti diplomatici e altre persone protette a livello internazionale.....	94
3.1 L'elaborazione della convenzione.....	96
3.2 Il testo della convenzione	101

3.3 Consiglio d'Europa: Convenzione europea sulla repressione del terrorismo.....	116
3.4 Introduzione e testo della convenzione.....	117
3.5 Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi.....	137
3.6 L'elaborazione della convenzione.....	138
3.7 Il testo della convenzione.....	143
3.8 Il problema del "terrorismo di stato"	156
4. L'assassinio politico come strumento di pressione internazionale, la presa in ostaggio o l'uccisione intenzionale di un agente diplomatico.....	160
4.1 Le caratteristiche degli attacchi a obiettivi diplomatici.....	166
4.2 Statistiche generali: il numero totale di attacchi.....	172
4.3 I rapimenti recenti e loro conseguenze.....	180
4.4 il principio di responsabilità dello stato.....	183
4.5 Soluzioni proposte	186
4.6 "Risoluzione sulla situazione nella Repubblica Democratica del Congo orientale (RDC) e sull'assassinio dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio e del suo entourage".....	192
4.7 Considerazione di misure efficaci per migliorare la protezione e la sicurezza delle missioni diplomatiche e consolari.....	193
5. Conclusioni.....	209

Ringraziamenti

Abstract

Il 2 febbraio 2021 nei pressi di Goma, città situata nella regione nord-orientale del Kivu del nord, nella Repubblica Democratica del Congo, Luca Attanasio, ambasciatore italiano presso tale paese e il suo entourage sono stati uccisi in un'imboscata nello svolgimento delle loro funzioni. Costoro stavano infatti viaggiando su un convoglio delle Nazioni Unite del World Food Programme, in aiuto a tali aree remote. Il paese dell'Africa centrale e più in particolare tale regione della RDC sembrano essere il crocevia di un conflitto molto più ampio a livello internazionale che coinvolge diversi paesi ma soprattutto diverse forze. Questo lo rende un paese altamente insicuro dal punto di vista della sicurezza. Ma Cosa implica dunque l'assassinio di un agente diplomatico nell'esercizio delle proprie funzioni? Questo rappresenta il punto di partenza e il filo rosso di questo elaborato, partendo dalla Convenzione di Vienna per le relazioni diplomatiche per poter delineare le caratteristiche di immunità diplomatiche e personali, passando per Convenzioni maggiormente specifiche: la *“Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei crimini contro gli agenti diplomatici e altre persone protette a livello internazionale”* la *“Convenzione europea sulla repressione del terrorismo”*, e la *“Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi”*, in modo da poter delineare al meglio quali sono le implicazioni giuridiche di un simile gesto a livello internazionale per concludere con una Risoluzione ONU e una del Parlamento europeo, la prima più generica col tentativo di migliorare l'incolumità del personale diplomatico; la seconda più specifica, ovvero la *“Risoluzione sulla situazione nella Repubblica Democratica del Congo orientale (RDC) e sull'assassinio dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio e del suo entourage”*. Questo per poter delineare un quadro a tutto tondo dal punto di vista socio-politico-culturale, ma soprattutto giuridico dell'accaduto.

Introduzione

Attraverso il primo capitolo di questo elaborato è stato possibile delineare il contesto sociopolitico e culturale della Repubblica Democratica del Congo e più precisamente delle regioni nord-orientali del Kivu. Regioni sul cui territorio sono stati uccisi l'Ambasciatore italiano Luca Attanasio e il suo Entourage, durante uno spostamento verso la città di Goma, nello svolgimento delle proprie funzioni diplomatiche presso il proprio stato accreditante, nella fattispecie durante una missione ONU per il WFP. È stato dunque possibile comprendere quali sono le dinamiche territoriali entro la quale tale atto è stato perpetrato e quali sono le forze in gioco a livello regionale, nazionale ed internazionale. Una volta fatto ciò, attraverso i capitoli successivi si è analizzato il contesto giuridico, nodo focale di questa tesi. Si è esaminato in dettaglio il problema della protezione del personale diplomatico dalla violenza, più nello specifico di presa d'ostaggio e assassinio anche di natura terroristica che al giorno d'oggi rappresenta un problema della policy della comunità internazionale. Per questo motivo è stata oggetto specifico di una serie di sforzi di cooperazione internazionali multilaterale sotto forma di trattati e altre misure. Innanzitutto, è stata presa in considerazione la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, che, come si è vedrà, rappresenta la base fondamentale per codificare il diritto diplomatico delineando in primo luogo la figura dell'agente diplomatico e in secondo luogo si è le garanzie ad essi dovute che gli permettano di svolgere le proprie funzioni senza ingerenza da parte dello stato accreditante: si parla dunque di immunità e inviolabilità personale. In seconda analisi sono state prese in considerazione tre Convenzioni maggiormente specifiche: la *“Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei crimini contro gli agenti diplomatici e altre persone protette a livello internazionale”* la *“Convenzione europea sulla repressione del terrorismo”*, e la *“Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi”*, in modo da poter delineare al meglio quali sono le implicazioni giuridiche di un simile gesto a livello internazionale. In ultima analisi, si è analizzato maggiormente nello specifico, dunque, il discorso dell'assassinio politico e del rapimento argomento spesso trascurato dagli studi in materia di diritto diplomatico-consolare. A supporto di tale tesi verranno analizzate inoltre due risoluzioni chiave: Il punto intitolato *“Considerazione di misure efficaci per migliorare la protezione, la sicurezza e l'incolumità delle missioni diplomatiche e consolari e dei rappresentanti”* incluso nell'ordine del giorno provvisorio della settantatreesima sessione dell'Assemblea generale ONU ai sensi della risoluzione 71/145 dell'Assemblea del 13 dicembre 2016; e la *“Risoluzione sulla situazione nella Repubblica Democratica del Congo orientale (RDC) e sull'assassinio dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio e del suo entourage”* (2021/2577(RSP)). Ciò, in modo tale che al termine di questo elaborato il lettore possa avere

chiarificate quali sono le garanzie e le implicazioni che l'assassinio di un agente diplomatico nello svolgimento delle proprie funzioni comporta dal punto di vista giuridico a livello internazionale.

Capitolo 1

Il Kivu del nord, il crocevia del conflitto nella Repubblica Democratica del Congo

Questo capitolo si impone dunque di fornire una panoramica del contesto storico sociale economico e culturale che riguarda in particolare i conflitti legati al cambiamento sociale nel Nord Kivu, regione nordorientale della Repubblica Democratica del Congo. Questo per poter meglio comprendere i fatti accaduti il 22 febbraio 2021. Tale giorno, infatti, intorno alle 09:00 italiane, l'ambasciatore italiano Luca Attanasio ha perso la vita in un attacco al convoglio diplomatico sul quale viaggiava verso il villaggio di Kanya Mahoro nei pressi di Goma. L'ambasciatore si stava recando a Rutshuru, nella provincia orientale del Nord-Kivu, come membro di una missione ONU per il Word Food Programme: MONUSCO¹.

La dinamica dell'attacco appare confusa ma sembra avere i tratti caratteristici di un tentativo di rapimento finito male, come rivelato dai ranger del Parco Nazionale del Virunga. Nell'area tra Congo, Ruanda e Uganda sono presenti molti gruppi armati che spesso compiono tentativi di rapimento a scopo di riscatto nei confronti dei ranger del parco. Quella zona in particolare è da tempo presa in scacco da gruppi armati e sotto l'influenza delle forze democratiche per la liberazione del Ruanda. Utilizzano il Parco Nazionale come nascondiglio dal momento che la zona è pattugliata invece dalle forze armate congolesi. Nonostante questo, la strada che gli operatori umanitari e diplomatici stavano percorrendo era classificata come sicura.

Ciò che accade nella Repubblica Democratica del Congo può essere sconcertante nella sua complessità: nella profusione di fazioni armate, la moltitudine di acronimi e di rimostranze che innescano focolai di conflitto, siano essi politici, finanziari o etnici; locali, nazionali o transfrontalieri. La provincia del Nord Kivu è stata l'epicentro della guerra nella Repubblica Democratica del Congo e ha generato una moltitudine di gruppi armati, con oltre due dozzine emergenti negli ultimi due decenni. È qui che sono sorte le cause che hanno portato alle cosiddette guerre del Congo. Quest'ultime, infatti, pongono le loro radici nella violenza etnica a partire dal 1993, ed è qui che si

¹ Dopo la firma dell'accordo di Lusaka per il cessate il fuoco nel luglio 1999 tra la Repubblica Democratica del Congo (RDC) e cinque Stati regionali nel luglio 1999, il Consiglio di Sicurezza ha istituito la Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo (MONUC) dal suo risoluzione 1279 Documento PDF del 30 novembre 1999, inizialmente per pianificare l'osservazione del cessate il fuoco e il disimpegno delle forze e mantenere i contatti con tutte le parti dell'accordo per il cessate il fuoco. Successivamente, in una serie di risoluzioni, il Consiglio ha esteso il mandato della MONUC alla supervisione dell'attuazione dell'accordo di cessate il fuoco e ha assegnato molteplici compiti aggiuntivi correlati. In conformità con il documento PDF della risoluzione 1925 del Consiglio di sicurezza del 28 maggio 2010, la MONUC è stata ribattezzata dal 1 ° luglio Missione di stabilizzazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo (MONUSCO) per riflettere la nuova fase raggiunta nel paese. <https://peacekeeping.un.org/mission/past/monuc/>

vedono le maggiori sfide alla stabilità all'interno del paese, le quali persistono ancora oggi. La presente relazione delinea il contesto storico di questi conflitti, e si pone l'obiettivo di descrivere e delineare le loro dinamiche sociali, politiche ed economiche così da poter comprendere al meglio le dinamiche entro il quale si è svolto l'attentato ai danni dell'Ambasciatore italiano. Si concentra infatti sulla situazione che riguarda su la parte meridionale del Nord Kivu, in particolare i territori di Masisi, Rutshuru e Walikale, dove il governo congolese affronta la sfida più sostanziale alla sua autorità. I gruppi armati che sono emersi nel Nord Kivu hanno caratteristiche in comune, ma non esiste una teoria che li spieghi tutti. Attingono a tre fonti di instabilità: locale, regionale e nazionale.

La causa è da ricercarsi nell'assenza dello Stato di diritto che garantisca i diritti di proprietà, e della forza della legge che possa difendere dagli attacchi armati. Questa debolezza rafforza la convinzione che l'unico modo per proteggere la proprietà e le libertà individuali è attraverso le forze armate. Tale violenza ha esacerbato le tensioni tra le comunità locali, in particolare una frattura tra i cosiddetti gruppi indigeni, quelle comunità la cui presenza è più radicata ovvero gli Hutu e i Tutsi,² popolazioni, molte delle quali arrivate come immigrati durante il colonialismo e periodi postcoloniali. La maggior parte dei combattimenti di oggi si basa direttamente su questa scissione, indurita da due decenni di massacri su entrambi i lati. Infine, le élite locali, specialmente a Kigali e Goma, si sono sviluppate assistendo alla partecipazione di gruppi armati, con la convinzione di proteggere i loro interessi direttamente, fornendo protezione alle imprese e la sicurezza personale, o indirettamente, rafforzando la loro influenza e fornendo loro una leva politica. Questa potente miscela di discriminazione etnica, debolezza dello stato ed élite d'interesse ha reso il conflitto, agli occhi di molti osservatori esterni, intrattabile. Ma anche i gruppi armati differiscono in modo significativo. Mentre alcuni sono emersi organicamente dalle realtà della vita rurale, altri furono deliberatamente creati da politici locali, e altri ancora sono stati sfruttati per servire gli interessi degli uomini d'affari. Alcuni hanno perso il contatto con le loro motivazioni iniziali, mentre altri continuano a perseguire i propri principi. La cosa più intrigante, dal punto di vista della politica e della difesa, è che alcuni di essi sono scomparsi mentre altri resistono e persistono. Distinguere queste differenze può aiutare a spiegare i principali ostacoli alla pace nella regione e il motivo per il quale tale luogo sia tutt'oggi una polveriera.

² Con i termini Hutu e Tutsi si fa riferimento a due gruppi etnici che costituiscono la quasi totalità della popolazione del Ruanda e del Burundi. Gli Hutu rappresentano circa l'85% dell'intera popolazione mentre i Tutsi solo il 14%. I primi erano principalmente agricoltori mentre i secondi erano allevatori ma la divisione etnica forzata fu un lascito dell'epoca coloniale. Dal 6 aprile al 16 luglio 1994 si compì in Ruanda il genocidio dei Tutsi per mano dell'esercito regolare e degli Interahamwe ovvero milizie paramilitari. Il movente era l'odio razziale e lo sterminio terminò con la vittoria del Fronte Patriottico Ruandese creando una diaspora Tutsi verso i paesi limitrofi, compresa la Repubblica Democratica del Congo. L.CANALI, *"Hutu contro Tutsi: le radici del conflitto in Ruanda"*, 8 aprile 2014

Il Kivu del Sud ma soprattutto il Kivu del Nord non sono mai stati completamente sotto il controllo coloniale o del governo postcoloniale centrale congolese. Sede di una delle ribellioni socialiste brutalmente represses da Mobutu negli anni '60, i Kivu furono esclusi dalla politica nazionale fino agli anni '90 quando i leader della loro società civile hanno guadagnato un ruolo di maggiore rilievo all'interno della conferenza nazionale e della campagna di democratizzazione. I due Kivu rappresentano quindi una periferia turbolenta, la quale sfida la già debole organizzazione dello Stato congolese. Un nuovo approccio politico sarebbe necessario per soddisfare le loro specifiche esigenze locali, regionali e caratteristiche nazionali. Allo stesso tempo, i Kivu sono sempre stati visti come la frontiera del Congo più densamente popolata da cittadini dei paesi vicini quali Ruanda, Burundi e Uganda, i cui leader contemporanei portano avanti con convinzione l'idea che nel periodo precoloniale, quel territorio apparteneva a loro e non allo stato congolese. I Kivu sono stati sostanzialmente influenzati dall'immigrazione e dalla loro identità formatasi sullo sfondo di un dominio straniero, sia che da altre province del Congo. Questa storia ha fornito una base per la forte resistenza negli ultimi anni all'occupazione ruandese e ugandese, dove il governo di Kinshasa ha dovuto mostrare il suo sostegno come parte della sua strategia "nazionalistica". Ma allo stesso tempo ha cercato di contenerne l'autonomia, tendenza attivamente incoraggiata dalle potenze occupanti così come da parte dei leader Kivutiani.

Per tutti questi motivi, i Kivu vengono ora descritti come il "crocevia" del conflitto. Tutti i partecipanti nella regione cercano di plasmare il Kivu alle proprie esigenze facendo maggior leva coercitiva possibile. Durante questo periodo i Kivu sono stati la parte più violenta del Congo. Gli attori principali furono:

- Le truppe di occupazione dell'esercito ruandese;
- I ribelli dell'RCD che si sono alleati con il Ruanda;
- I delegati di Kinshasa, compreso il Mai Mai locale, i ribelli Hutu ruandesi e burundesi (rispettivamente FDLR e FDD) e le forze di Banyamulenge che si opponevano al RCD.

Se un tempo i Kivu furono la provincia dove le insurrezioni hanno avuto origine, oggi sono il crocevia di più ampie rivalità regionali e nazionali. Gli attori politici Kivutiani mantengono un ruolo e una responsabilità per l'impasse politica e la tragedia umanitaria che affligge le loro province e il Congo nel suo insieme, ma potenti outsider quali Uganda, Ruanda, Zimbabwe e altri, continuano a utilizzare i Kivu per i propri fini. Più che mai, Ruanda, Uganda, Zimbabwe e Angola vogliono cementare la propria influenza su alcune zone del Congo: nella fattispecie il Ruanda sul Kivu e soddisfare così le preoccupazioni di sicurezza e guadagno economico; allo stesso modo l'Uganda nella provincia

Orientale per gli stessi motivi. Dopo essere stato spietatamente sfruttato dal colonialismo e neocolonialismo, la ricchezza congolese è ora la preda dei vicini africani del paese.

Una ragnatela di conflitti e interessi di parte imbriglia da tempo le vicende della Repubblica Democratica del Congo (RDC). L'ex colonia belga, al centro della cronaca dopo la morte dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio, del carabiniere Vittorio Iacovacci e dell'autista Mustapha Milambo, è dilaniata da decenni da guerre che interessano soprattutto la zona orientale.

Quest'area, il Kivu, è composta da tre province: Nord Kivu, Sud Kivu e Ituri, appartenenti alla regione dei Grandi Laghi africani. La geografia ha un ruolo fondamentale in questo conflitto. Il Kivu si trova lontano dalla capitale Kinshasa, fattore che ne rende difficile il controllo da parte del governo centrale, favorendo la nascita di diversi gruppi ribelli. Inoltre, la posizione strategica nell'area dei Grandi Laghi facilita le ingerenze dei Paesi vicini, in particolare Uganda e Ruanda, con cui confina, interessati a sviluppare una sfera di influenza in un contesto ricco di risorse minerarie.

Ma l'instabilità di questa zona non è una novità: Da decenni l'area è scossa da tensioni continue, le cui radici sono molteplici. La prima guerra del Congo scoppiò nel 1996, a causa di tensioni tra sostenitori del regime di Mobutu, il movimento guidato da Kabila e per l'ingerenza di attori esterni che parteggiavano per l'una o per l'altra parte. La seconda, iniziata nel 1998, assunse presto dimensioni continentali con l'intervento dei Paesi vicini alla RDC. Si crearono infatti due ampi fronti contrapposti, uno a fianco del governo congolese di Kabila e l'altro a sostegno dei ribelli dell'est. Ben presto però fu evidente che gli obiettivi non erano più la sconfitta dei ribelli o la caduta del governo di Laurent Kabila³, ma gli interessi minerari.

Da quel momento la pace nel Paese non è mai tornata veramente, nonostante nel 2002, le varie parti in guerra nella RDC hanno firmato un accordo di pace⁴, prescrivendo una cessazione formale delle ostilità che avevano consumato il paese dal 1998. Mentre l'accordo di pace è riuscito a riunire le fazioni attraverso un governo di transizione e producendo elezioni credibili nel 2006⁵, questo non ha

³ Nel 1996 K. ricomparve alla guida del movimento militare dell'Alleanza delle forze democratiche per la liberazione del Congo-Zaire (AFDL) che, appoggiato da Ruanda e Uganda, costrinse Mobutu Sese Seko ad abbandonare il paese nel maggio 1997. Nello stesso mese K. si proclamò presidente della ribattezzata Repubblica Democratica del Congo. Ma la rottura dell'alleanza con Ruanda e Uganda portò al riacutizzarsi della guerra civile nel paese.

<https://www.treccani.it/enciclopedia/laurent-desire-kabila/>

⁴ L'accordo di Pretoria fu un accordo del luglio 2002 stipulato tra il Ruanda e la Repubblica Democratica del Congo (RDC) nel tentativo di porre fine alla seconda guerra del Congo. Il Ruanda ha acconsentito al ritiro delle circa 20.000 truppe ruandesi dalla RDC in cambio dell'impegno internazionale per il disarmo della milizia Hutu Entihamwe e degli ex combattenti delle FAR. I colloqui si sono tenuti a Pretoria, in Sud Africa e sono durati cinque giorni. "Congo civil war", globalsecurity.org

⁵ La RDC ha tenuto le sue prime elezioni multipartitiche in quasi quaranta anni nel 2006. Derivante da una soluzione politica inclusiva che ha riconosciuto il processo elettorale come la pietra angolare per la nazionale democratizzazione. Queste elezioni hanno contribuito a portare la pace nel RDC, poiché la maggior parte delle forze militari contendenti si è

posto fine alla violenza; infatti, nonostante questo i combattimenti si sono intensificati nella regione del Kivu

orientale.

La posta in gioco è alta, perché ogni analisi porta a una soluzione diversa. Questo rapporto fornisce una descrizione della storia del conflitto nella parte inferiore del Nord Kivu, i territori di Masisi, Rutshuru, Nyiragongo e Walikale, comunemente noto come il “Petit Nord”, probabilmente l'epicentro delle guerre in Congo. Sin dall'era coloniale, il conflitto tra le comunità è stato al centro della violenza, in particolare, tra Hutu e Tutsi, delineati come stranieri o immigrati e coloro che si definiscono indigeni. Questo conflitto vede le sue radici nell'amministrazione coloniale belga, che ha promosso l'immigrazione di massa dei ruandesi e manipolato le strutture di potere etnico. Ma le realtà sociali si sono evolute durante il mezzo secolo di indipendenza.

Mentre la violenza era in gran parte radicata all'interno di dinamiche rurali locali negli anni '60, dal successivo grande episodio di violenza degli anni '90, le controversie sull'identità erano legate a questioni di politica nazionali e regionali. I politici con sede a Kinshasa e Goma fomentarono il sentimento etnico nella corsa alle elezioni ed entrambe le parti nella guerra civile ruandese raggiunsero il confine per reclutare nel Nord Kivu. Per la politica locale, la mobilitazione armata lungo le linee etniche è diventata una parte essenziale della loro strategia, con l'intento di proteggere i loro beni e rafforzare la loro importanza. Per comprendere questa evoluzione e vedere il conflitto dal punto di vista dei suoi protagonisti, è inopportuno rimanere fissi sugli eventi della fine del XX secolo.

Gli attori locali sono cresciuti così come violenza e pregiudizi, i quali affondano le loro radici nelle generazioni precedenti plasmando le azioni di oggi. Ciò non significa che queste comunità siano intrappolate dal loro passato, né che le storiche rimostranze siano più importanti degli interessi attuali. Ma la storia fornisce più di un semplice sfondo per la creazione di gruppi armati: ci permette di districare le loro legittime rivendicazioni. Per farlo bisogna fare un passo indietro e guardare le maggiori forze strutturali alla base della violenza nella regione.

ritirata, depose le armi, o almeno sospese i combattimenti, alcuni militanti sono stati addirittura eliminati del tutto. Ancora più importante, il discorso si è spostato per vedere il potere come conquistato attraverso la politica, piuttosto che conflitti armati. EISA, PROMOTING CREDIBLE ELECTIONS AND DEMOCRATIC GOVERNANCE IN AFRICA, “*Election update – Democratic Republic of Congo*, numero 1, 20 luglio 2006

1.1 I prodromi del conflitto

Si è discusso molto sul ruolo degli amministratori belgi durante l'era coloniale che ha alimentato i conflitti nel Kivu. Ma è chiaro che la regione non era né statica né pacifica anche prima che gli esploratori d'Europa penetrarono nella regione nel XIX secolo. Su vasta scala, lo sfruttamento da parte del re Leopoldo II del Belgio iniziò a metà degli anni 1890 sotto gli auspici del cosiddetto "Congo Free State". Le incursioni degli schiavi, le incursioni dei suoi vicini, e le faide locali hanno causato centinaia di morti violente e sfollati interni. Oltre alle aree attualmente chiamate Bwisha e Nyiragongo, che sono state abitate da Hutu e Tutsi per diversi secoli, il Piccolo Nord era abitato in gran parte da Hunde, Nyanga, Tembo, Kano, Twa e Comunità Pere. Questi gruppi hanno sviluppato diverse forme di organizzazione politica, che andava dai piccoli stati estremamente decentralizzati come comunità di Nyanga in quella che oggi è Walikale, a quella più centralizzata, i "chiefdoms"⁶ in Jomba e Bwisha, guidati da Hutu e Tutsi, sul confine con il Ruanda. Queste etichette etniche dovrebbero essere trattate con cautela, così come il loro significato e la loro importanza, le quali sono variate nel tempo. L'interpretazione attuale dell'etnia non dovrebbe determinare la comprensione del suo significato in passato. In alcune aree, l'appartenenza a sette religiose era più importante dell'etnia stessa; altrove, l'appartenenza al clan dominava e gli individui sentivano meno l'idea di un'appartenenza etnica più ampia. In generale, l'etnia è diventata maggiormente gerarchica e statica durante il periodo del dominio coloniale.

La violenza non è un fenomeno recente nella regione e durante il diciannovesimo secolo, come oggi, furono coinvolte nella guerra molte forze esterne in quello che oggi è il Nord Kivu. Il commercio degli schiavi dell'Africa orientale ha visto commercianti swahili compiere incursioni in profondità nel bacino del fiume Congo; quando la loro influenza raggiunse il picco, crearono gruppi armati, colpendo a partire dai luoghi commerciali di lingua swahili nell'attuale Maniema meridionale. Questi "Arabisés", un'etichetta data a persone influenzate dalla cultura araba prevalente sulla costa dell'Africa orientale, portò a numerose incursioni Walikale e Masisi a metà degli anni 1890, il più famoso sotto il nome di comandante Lukundula. Più pertinente, e controverso, nel dibattito di oggi

⁶ Attraverso la creazione di "territori etnici", i regimi coloniali cercarono di bilanciare le richieste di profitto e di autofinanziamento con obiettivi di governo indiretto, mantenendo l'ordine, gestendo l'espropriazione e sostenendo i confini e le gerarchie razziali. Una componente chiave dell'etnogovernamentalità coloniale in Congo e altrove in Africa era la creazione di chefferies (chiefdoms). I chiefdom erano concepiti come territori etnicamente discreti che si escludono a vicenda, governati da un unico capo consuetudinario che governa attraverso il diritto consuetudinario. Attraverso la creazione di chiefdoms le autorità coloniali miravano a governare le popolazioni indigene a distanza come "tribù" o "razze", nel loro ambiente naturale, e attraverso i propri costumi e istituzioni politiche. Attraverso questa territorializzazione dell'etnia, furono creati centinaia di chiefdom in Congo. K. HOFFMANN, "Ethnogovernmentality: The colonial legacy of the nexus between ethnicity, territory and conflict", 8 gennaio 2021

sono stati i presunti sforzi del re espansionista ruandese Rwabugiri per estendere la sua influenza nell'attuale Ruanda e negli altopiani del Kivu.

Alcuni storici ruandesi affermano che Rwabugiri è stato in grado di conquistare gran parte di Rutshuru, Masisi e Walikale, un'affermazione che è stata ripetutamente rianimata e sfruttata per fini politici moderni. Il Presidente ruandese Pasteur Bizimungu lo ha notoriamente ripetuto, ad esempio, davanti ai diplomatici alla vigilia dell'invasione ruandese dello Zaire nel 1996. Dopo la morte di Rwabugiri nel 1895, i capi locali spesso si avvalevano di alleati esterni, compresi gli europei, per aiutare a regolare i conti. Durante questo periodo, dove i chiefdom locali furono in grado di radunare milizie considerevoli, queste erano temporanee e di solito di dimensioni piuttosto limitate. Invece, le più grandi forme segnalate di mobilitazione armata derivavano da queste forze esterne. La trasformazione coloniale della società congolese da parte degli europei è avvenuta per gradi, prima come esploratori, poi come preti e amministratori, trasformarono radicalmente le strutture sociali preesistenti. I primi posti coloniali furono creati a Bobandana, una piccola baia che si affaccia sul Lago Kivu, e Rutshuru nel 1902, presto a seguire nel 1907 a Kitofu, Masisi. Immediatamente le nuove autorità si sono messe a riorganizzare le strutture di potere locali per i propri scopi. Nel 1910 anche i governi belga e tedesco si accordarono il confine tra le loro colonie, disegnando una linea a nord del lago Kivu attraverso le regioni montuose vulcaniche del Nyiragongo e Karisimbi, il che significa che quelle parti del "Petit Nord" che erano state territorio conteso non erano più così. Nello stesso anno, il governo coloniale ha emesso un decreto che riconosce i capi villaggi, ma li pone sotto il controllo dei funzionari amministrativi belgi e dei loro militari. Ancora più importante, i belgi hanno rimodellato la regola consuetudinaria, raggruppando i piccoli capi villaggio in nuove divisioni chiamate "settori". A causa dei rapporti favorevoli tra la Chiesa cattolica, l'autorità belga, e il Kalinda, questa Grande "Chefferie des Bahunde" (Great Bahunde Chiefdom) si espanse rapidamente e, nel 1935, comprendeva tutta Masisi, un'area molte volte la dimensione originale del tradizionale chiefdom di Kalinda. Nel 1921, in quella che oggi è Rutshuru, i governanti coloniali si susseguirono in modo simile ai capi precedentemente autonomi sotto il governo di Daniel Ndeze, degli Hutu traduttore e consigliere per i belgi, per formare il chiefdom di Bwisha. Nel piccolo territorio del Nyiragongo, appena fuori Goma. Gli studiosi della regione sostengono che il dispotismo decentralizzato non solo ha creato governanti artificiali e senza vincoli, ma ha anche permesso loro di rivendicare regole consuetudinarie su popolazioni etnicamente diverse e che avevano pochi mezzi per contrastarli. Il governo belga aveva cambiato le regole di base, in senso letterale. Consideravano solo alcuni gruppi come "indigeni" e nativi, limitando di fatto l'autorità a quelle comunità. Quelli che non erano qualificati, inclusi la maggior parte dei ruandofoni arrivati in seguito, non aveva accesso a

nessun tipo di burocrazia. Questa era la base materiale per la territorializzazione dell'identità: una significativa eredità del dominio coloniale in Africa centrale e altrove. La resistenza all'occupazione coloniale divampò in diverse occasioni durante questo periodo. Forse la rivolta più drammatica avvenne tra i Kumu di Walikale durante il Kitawala (La Torre di Guardia), ovvero la ribellione del 1944, quando una comunità religiosa ispirata dai Testimoni di Geova ha respinto le esazioni dell'autorità coloniale, tasse e lavoro collettivo. Questa rivolta, come con la ribellione del Binji nel Sud Kivu nel 1931 e le varie rivolte di Nyabingi nel Rutshuru, erano note per essere state organizzate da predicatori millenaristi e sette religiose e svolte da contadini e operai: le élite che in precedenza avevano monopolizzato il potere hanno preso parte solo in una piccola percentuale. Nessun evento storico ha però scosso così tanto il Nord Kivu o riverbera così ferocemente nel presente, come l'immigrazione di massa di oltre 150.000 ruandesi tra il 1928 e il 1956 per fornire manodopera alle fattorie e alle miniere di proprietà europea. Allo stesso tempo, il dominio coloniale ha introdotto altre riforme, per renderlo più gerarchico e, nel farlo quindi, hanno spropriato ampi tratti di terra per l'agricoltura dei coloni. Insieme, questi i cambiamenti hanno lacerato il tessuto sociale e hanno svolto un ruolo chiave nel fomentare la violenza. Quando il governo belga subentrò al re Leopoldo II come governanti del Congo nel 1908, l'oriente del paese aveva a malapena conosciuto lo sviluppo. Le prime piantagioni furono realizzate solo intorno al 1920; nel 1930 Costermansville (ora Bukavu) ospitava solo 300 coloni, mentre l'intero territorio di Masisi ne ospitava solo 83. Il governo belga ha lanciato una vasta campagna di lavori pubblici in Congo, ma è stato duramente colpito dalla depressione finanziaria globale iniziata negli anni '20. Per poter risparmiare, si è optato per una parziale esternalizzazione dello sviluppo nel Kivu tramite il “Comité National du Kivu”⁷ (CNKi , Comitato Nazionale del Kivu). Al CNKi fu assegnato un vasto dominio nel Kivu, inizialmente otto milioni di ettari, ma si ridimensionò nei decenni successivi, da cui trasse profitto affittando e vendendo terreni a coloni stranieri. Gli stessi congolesi non furono autorizzati a possedere titoli fondiari fino al 1953. In base a un decreto emanato dal Re Leopoldo all'inizio della colonizzazione, qualsiasi terra ritenuta vacante, anche la terra indigena amministrata dai governanti regolari, apparteneva allo stato e poteva quindi essere espropriata per una miseria e ceduto a potenziali coloni. Questa politica poneva le basi della proprietà privata, diritti che avrebbero rappresentato una minaccia significativa per coloro che dipendevano dal consueto sistema di proprietà fondiaria durante il periodo postcoloniale. L'attenzione

⁷ Il Comitato Nazionale del Kivu (C.N.Ki) è una società privata responsabile della gestione della provincia del Kivu, a est della Repubblica Democratica del Congo, durante l'era del Congo Belga. È stato formato con decreto del 13 gennaio 1928. Il ministro belga delle colonie Henri Jaspar è intervenuto nella sua creazione. Lo scopo della creazione del comitato era quello di sviluppare terreni agricoli per attirare i coloni. Il comitato doveva creare tutte le strutture necessarie per la colonizzazione. Fu all'origine della creazione delle ferrovie del Kivu. J. CÉLERIER, A. CHOLLEY, “*La mise en valeur du Kivu*” in *Annales de géographie*, 1928 p. 476-477

dei coloni era sui territori di Masisi, Rutshuru, Lubero, e Fizi in particolare, data l'elevata densità di popolazione in alcune zone (come Kabare e Walungu nel Sud Kivu) e il terreno inadatto. Masisi e la chefferie di Bwito a Rutshuru, che erano scarsamente popolate, avevano però un buon clima e un terreno fertile. È difficile stimare la quantità di terra che è stata ceduta in grandi piantagioni e ranch durante questo periodo. Tuttavia, è chiaro che gli europei rivendicavano gran parte dei migliori terreni agricoli degli altopiani. Inoltre, sono stati inclusi 35.800 ettari di Masisi nel primo parco nazionale africano, il Parco nazionale Albert (ora Virunga), fondata nel 1925. Con l'aumento del numero di coloni belgi, aumentò anche la domanda di lavoro; c'era una grave carenza di manodopera per le loro piantagioni e per le operazioni minerarie nel Sud Kivu e Maniema. Questa carenza era particolarmente grave a Masisi, dove si trovava la popolazione locale Hunde riluttante a lavorare per i coloni e gli amministratori. Compagnie private e, più tardi, lo stesso governo coloniale ha affrontato questa sfida reclutando nel vicino Ruanda, mentre una piccola popolazione di Hutu e Tutsi, il cui numero e status rimangono controversi, vivevano nell'area ancor prima dell'arrivo degli amministratori coloniali. Questa strategia ha permesso loro di promuovere una forza lavoro più docile e leale, affidandosi a funzionari belgi per la terra e l'occupazione. Allo stesso tempo, ha alleviato la sovrappopolazione nello stesso Ruanda, dove le carestie periodiche aveva preso un pesante tributo ai contadini. Durante la prima ondata di reclutamento tra il 1928 e il 1936 si registrarono compagnie private e coloni bianchi, 17.902 ruandesi, per lo più uomini, che furono reclutati come lavoratori, sebbene ci fosse un gran numero di immigrati non registrati. A quel tempo, questi lavoratori venivano da soli, senza le loro famiglie, e si stabilirono in campi temporanei. Poiché divenne sempre più difficile reclutare singoli lavoratori, l'amministrazione belga optò per un trapianto all'ingrosso di intere famiglie. Così, nel 1937, gli amministratori del Ruanda e del Congo crearono un nuovo obiettivo, la Mission d'Immigration des Banyarwanda⁸ (MIB, Banyarwanda Immigration Mission), incaricato di gestire la migrazione di massa a Masisi.

⁸ Al momento del mandato, le autorità belghe consideravano il Ruanda, beneficiando di una grande popolazione in un territorio limitato, come una possibile riserva di lavoro per le aree congolese limitrofe e meno popolate. È in questo quadro che nel 1937 verrà firmato un accordo tra le autorità amministrative del Kivu, le autorità del Ruanda e il Comitato nazionale del Kivu (una società privata responsabile dello sfruttamento della provincia del Kivu sotto la colonia belga) per creare il MIB: Banyarwanda Immigration Mission. Durante il periodo coloniale belga fu istituita la Mission d'Immigration des Banyarwanda per portare intere popolazioni (Hutu e Tutsi) dal vicino Ruanda al Nord Kivu, in modo da fornire lavoro manuale alle grandi piantagioni. Dopo la "rivoluzione sociale" in Ruanda nel 1959, i rifugiati Tutsi arrivarono in gran numero nel Nord Kivu, in fuga dalle persecuzioni. Questi movimenti di popolazione hanno cambiato profondamente il panorama politico, economico e sociale della provincia e hanno gettato i semi di lotte di potere localizzate e conflitti violenti tra le comunità etniche, che in seguito si sono intensificati a seguito di eventi nazionali e regionali.

L'obiettivo del MIB era, da un lato, organizzare le migrazioni delle popolazioni del Ruanda e, dall'altro, (b) creare un collegio elettorale ruandese nei settori spopolati dell'area di Masisi. Poiché l'area di insediamento pianificata apparteneva a una comunità Bahunde, fu firmato un atto di cessione con il capo Bahunde Kalinda che ricevette 29.600 franchi belgi a titolo di risarcimento. Il territorio concesso ai ruandesi misurava 350 km², ovvero un'area di circa 19,5 chilometri di

Storicamente, la provincia del Nord Kivu è stata fortemente influenzata dalla situazione di un paese ad esso confinante, ovvero il vicino Ruanda, da cui emigrarono numerosi Tutsi a seguito dei i massacri del 1959⁹ e si stabilirono nelle aree di Masisi, Walikale e Kalonge. Questa migrazione ha esacerbato la rivalità tra i Banyarwanda¹⁰ (di lingua ruandese), compresi quelli che avevano vissuto sul lato congolese del confine sin dall'epoca coloniale e Hunde¹¹ congolese. Nell'ottobre 1965 ebbero luogo alcuni massacri sistematici contro il Banyarwanda del Nord e del Sud Kivu, entrambi Hutu e Tutsi. Altri tentativi di integrare il Banyarwanda attraverso la legislazione videro la luce tra 1971 e il 1972¹². Attraverso questo decreto-legge ai Banyarwanda sarebbe stata data loro la cittadinanza congolese se il loro arrivo in Congo risalisse a prima dell'indipendenza. Sfortunatamente, queste sono state cancellate dalla nuova normativa adottata nel 1981. Dieci anni dopo, nel 1991, durante un censimento nazionale, il rifiuto delle autorità di includere i Banyarwanda da entrambi Nord e Sud Kivu (compreso il Banyamulenge dagli altopiani di Minembwe del sud Kivu) ha innescato nuovi incidenti¹³. Nel 1992, i delegati del Banyarwanda di entrambe le province vennero banditi dalla partecipazione alla

lunghezza per 18 chilometri di larghezza. Questo collegio elettorale era amministrato da un capo etnico Tutsi scelto tra gli immigrati.

M., BUCYALIMWE, "Land, Power, and Ethnic Conflict in Masisi (Congo-Kinshasa), 1940s-1994." In *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 30, no. 3, 1997, p. 503-538. M., LANGE, "Refugee return and root causes of conflict", novembre 2010

⁷In Ruanda esistono due etnie prevalenti, quella degli Hutu che per tradizione erano agricoltori e quella dei Tutsi che invece erano allevatori. Durante il periodo coloniale il Belgio utilizzava la formula del "Dividi et impera" per dominare sul paese. Durante tale amministrazione l'etnia Tutsi vide rafforzata la sua posizione rispetto al resto della popolazione. Per citare un esempio, a partire dal 1931 il Belgio impose una carta di identità, la quale doveva riportare oltre ai dati anagrafici, anche l'appartenenza etnica. A partire poi dal 1959 il paese affrontò un periodo travagliato ovvero la cosiddetta "Rivoluzione sociale", durante la quale la maggior parte dei Tutsi venne costretta all'esilio verso le nazioni vicine o venne uccisa durante una serie di scontri etnici.

L. QUARTI TREVANO, B. DEL BONO, M. ARGENTO, "Rwanda: il genocidio dei Tutsi", 1° giugno 2020

¹⁰ I Banyarwanda sono Hutu, Tutsi e batwa che parlano tutti kinyarwanda e vivono lungo il confine ruandese nella provincia di Kivu, insieme a Hunde, Nyanga e Nande. Quando i confini coloniali furono tracciati alla fine del diciannovesimo secolo, molti Banyarwanda si trovarono sul lato congolese del confine ruandese, nella provincia di Kivu. UNHCR "Il genocidio ruandese e le sue conseguenze", pubblicato nel 2000

¹¹Il popolo Hunde (Bahunde, Kobi, Rukobi) abita principalmente nella regione Kivu della Repubblica Democratica del Congo; il Regno Bahunde copre i territori di Masisi, Rutshuru e Walikale e la maggior parte degli abitanti di Goma parlano la lingua Kihunde. Alcuni bahundesesi vivono anche in Ruanda e nel sud-ovest dell'Uganda. A., BOUVY, "Local voices – power, land and identity: the origins of violence in Masisi", in *Search for Common Ground*, 2013

¹² Un decreto-legge adottato nel 1971 ha affrontato specificamente la loro situazione, stabilendo che le persone originarie del Ruanda o del Burundi (solo) e stabilite in Congo il 30 giugno 1960 avevano la nazionalità congolese. Nel 1972, una legge sulla nazionalità generale promulgata subito dopo il cambio del nome del paese in Zaire spostò la data di arrivo di questo gruppo indietro di dieci anni, al 1° gennaio 1950.

Nel 1981, dopo la caduta dal favore del consigliere banyarwanda al presidente Joseph-Désiré Mobutu che aveva spinto questi cambiamenti, un nuovo codice di nazionalità fu adottato dal parlamento zairese che stabilì regole drammaticamente più restrittive. Prevedeva l'attribuzione della cittadinanza a "qualsiasi persona uno dei cui antenati era un membro di una di quelle tribù stabilite nel territorio della Repubblica dello Zaire come definito dalle sue frontiere del 1° agosto 1885", la data in cui i confini del Lo Stato Libero del Congo è stato ufficialmente riconosciuto. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "The Kivus: the forgotten crucible of the Congo conflict", in *Africa Report N°56 Nairobi/Brussels*, 24 gennaio 2003

¹³ Un censimento della popolazione del 1991 per identificare e registrare i cittadini prima delle elezioni anticipate ha contribuito all'aumento delle tensioni; il potere di voto del Banyarwanda, se riconosciuto come cittadino, avrebbe avuto un effetto significativo sui risultati elettorali nell'est. Minority rights group World directory of minorities and indigenous peoples, "Banyarwanda", giugno 2018

Conferenza Sovrana Nazionale a Kinshasa¹⁴. Il problema fondamentale era che i Banyarwanda rappresentavano un numero considerevole della popolazione del Nord Kivu, ma la loro quota di posti nell'amministrazione a quel tempo era solo del 10%. La situazione si deteriorò ulteriormente nel 1993 in un conflitto tra milizie Hutu e milizie Hunde¹⁵, Le tribù Tembo e Nyanga nel Nord Kivu, provocando circa 10.000 morti e 180.000 sfollati. I capi tribù riuscirono, tuttavia, a ristabilire la pace dopo un incontro dei rappresentanti di tutti i gruppi. Questo fragile equilibrio è stato ribaltato nel 1994 dall'afflusso di 1,5-2 milioni di ruandesi a causa del genocidio in corso in Ruanda. Gli Hutu, guidati dagli autori del genocidio, dalla loro leadership politica in esilio, dagli ex Comandanti delle forze armate ruandesi e i temuti Interahamwe¹⁶ e le milizie Impuzumugambi¹⁷, si unirono alle milizie congolese Hutu per aumentare la pressione sulla popolazione dei Tutsi.

Ma tornando al discorso principale, questi cambiamenti radicali non avrebbero potuto essere realizzati senza la collaborazione dei capi locali. Per accogliere questi nuovi immigrati, il governo coloniale ha acquistato 47.810 ettari di terreno dal capo André Kalinda per soli 7.000 franchi belgi, un'operazione ormai famigerata. Questa somma equivale a circa US \$ 20.000 in denaro di oggi per un territorio delle dimensioni dei quartieri newyorkesi di Queens, Brooklyn e Manhattan. L'area divenne il nuovo chiefdom di Gishari, con il suo centro amministrativo in Nyamitaba. Gli Hunde locali furono obbligati ad andarsene, anche se alcuni rifiutarono.

Oggi, nella mente di questi cosiddetti autoctoni, questa enorme vendita di terreni e l'immigrazione di massa hanno segnato l'inizio della dominazione ruandese. Entro un decennio, Hunde divenne la

¹⁴ Il 24 aprile 1990, sulla scia dei cambiamenti nell'Europa orientale e in Sud Africa, il presidente Mobutu annunciò la fine del periodo che aveva designato la "Seconda Repubblica" dello Zaire e lo Stato monopartitico dello Zaire. Tuttavia, inizialmente c'erano poche indicazioni che si sarebbero verificati cambiamenti fondamentali nelle politiche del governo. Nel maggio 1990, solo due settimane dopo il discorso sulla democrazia di Mobutu, gli studenti del campus dell'Università di Lubumbashi manifestarono contro un ulteriore discorso in cui Mobutu aveva fatto marcia indietro sulle sue promesse. Sono stati attaccati dalle forze di sicurezza e un numero ancora indeterminato è stato ucciso. La crescente opposizione interna e la pressione internazionale provocata da questo massacro alla fine hanno costretto la convocazione di una "Sovereign National Conference" per discutere il futuro della nazione. La conferenza si è riunita per la prima volta nell'agosto 1991 ed è effettivamente fallita entro un mese. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "*The Kivus: the forgotten crucible of the Congo conflict*", in *Africa Report N°56 Nairobi/Brussels*, il 24 gennaio 2003

¹⁵ Nel marzo 1993, la già tesa situazione esplose in violenza nel Nord Kivu. Le ostilità avevano appena cominciato a placarsi sotto gli sforzi per negoziare la pace, quando, dall'aprile 1994, la guerra civile e il genocidio ruandesi si sono riversati nello Zaire. Prima i Tutsi ruandesi e poi, dopo il successo militare in Ruanda dell'RPF dominato dai Tutsi, diverse centinaia di migliaia di Hutu fuggirono oltre il confine. Le milizie Hutu hanno continuato la loro violenza contro i Tutsi zairesi dopo aver attraversato il confine e le divisioni tra Tutsi zairesi e Hutu sono state portate alla violenza attiva. L., GAVIN, *Rebellion and Conflict Minerals in North Kivu*, 2017

¹⁶ Milizia paramilitare Hutu in Ruanda che prese vita nel 1994 e faceva inizialmente parte del "Movimento Repubblicano Nazionale per la Democrazia e lo Sviluppo". Durante il genocidio del Ruanda questo nome stava a raffigurare qualsiasi banda che desse la caccia ai Tutsi. Costoro erano inoltre appoggiati dal governo ruandese il quale era dominato dagli Hutu. BRITANNICA, "*Rwanda genocide of 1994*" in *Encyclopedia Britannica*, 05 agosto 2016

¹⁷ Fu una milizia Hutu in Ruanda formatasi nel 1992 e fu responsabile del massacro della popolazione Tutsi e dei moderati Hutu durante il genocidio ruandese del 1994. Costoro vennero guidati dai leader di un altro movimento politico ovvero la "Coalizione per la Difesa della Repubblica". BRITANNICA, "*Rwanda genocide of 1994*" in *Encyclopedia Britannica*, 05 agosto 2016

minoranza nella propria terra e gli sviluppi odierni sono visti esplicitamente in questa luce. Ad esempio, il preambolo di una dichiarazione del 2010 della “Alliances des patriotes pour un Congo libre et souverain¹⁸” (APCLS, Alliance of Patriots for a Free and Sovereign Congo) afferma in modo inequivocabile: *"Noi, gli indigeni congolese di Masisi, Rutshuru e Walikale, nella provincia del Nord Kivu, denunciano il Piano machiavellico per sterminare [il popolo] nella loro terra antenati."* I primi immigrati erano per lo più Tutsi, come pensavano i belgi, riflettendo il pregiudizio prevalente: che gli Hutu avrebbero bisogno di essere governati dai Tutsi. Il loro primo capo Bideri, selezionato personalmente dal re ruandese Rudahigwa, arrivò con la prima ondata dei cosiddetti trapiantati (immigrati ruandesi arrivati prima dell'indipendenza congolese). Nel 1942, Bideri fu sostituito con un altro Tutsi di origine ruandese, Wilfrid Bucyanayandi, affermando una maggiore indipendenza dal sovrano ruandese. Ben presto, tuttavia, la maggior parte degli immigrati erano Hutu. Ciò era in parte per evitare un eccesso di bestiame, i bovini sono un simbolo di status e ricchezza tra i Tutsi, portando i belgi a designare le persone come "Tutsi" semplicemente sulla base della proprietà del bestiame, inoltre le autorità coloniali credevano che gli Hutu, spesso di corporatura più robusta, fossero più adatti al lavoro manuale. In totale, tra il 1937 e il 1945, il MIB ha aiutato circa 100.000 ruandesi tra uomini, donne e bambini ad emigrare a Gishari. Nel 1945, il chiefdom era così saturo di immigrati che i funzionari coloniali si videro costretti a fermarne l'afflusso. Independentemente da ciò, organizzato dal Belgio, l'immigrazione continuò fino al 1956 in altre aree di Masisi, Rutshuru e territori di Kalehe. Infine, nel 1957, le autorità belghe iniziarono attivamente a scoraggiare una ulteriore immigrazione. La densità della popolazione negli altopiani era aumentata e gli amministratori si lamentavano soprattutto dei capi Tutsi Bucyanayandi, diventati troppo autoritari. Lo stesso anno, il governo coloniale ha abolito il chiefdom Gishari, scindendolo in tre parti e ripristinò l'autorità di Mwami di André Kalinda. Questa decisione fu epocale perché rimuoveva i diritti di sbarco al gruppo Banyarwanda, danneggiando il loro status di "indigeno" compromettendo il loro diritto di appartenere alla terra, almeno agli occhi dei loro vicini. Tuttavia, diverse ulteriori ondate di immigrazione ruandese ebbero luogo durante gli sconvolgimenti che circondavano l'indipendenza del Ruanda tra 1959-1962 e durante i pogrom etnici nel 1973. Le stime indicano tra 30.000 e 50.000 persone, ma in totale, è difficile sapere quanti ruandesi sono arrivati durante il periodo coloniale: la

¹⁸ Della trentina di gruppi armati presenti nel Nord Kivu, l'Alleanza dei patrioti per un Congo libero e sovrano (APCLS) è uno dei più strutturati. Questa milizia, che recluta dalla comunità Hundé, è comandata da un autoproclamato generale, Janvier Karairi. Secondo una fonte della MONUSCO, la missione delle Nazioni Unite nella RDC, questi combattenti, a volte in divisa, a volte in abiti civili, sono tra i 500 e i 1.000. Il loro obiettivo è la lotta contro quella che chiamano l'invasione dei Ruandofoni nella loro zona. Una lotta molto selettiva, poiché la loro lotta è essenzialmente limitata alla guerra contro i Tutsi di Masisi e il territorio di Walikalé. Le loro alleanze congiunturali con gruppi Hutu come le Forze Democratiche di Liberazione del Ruanda (FDLR) o il Mai-Mai Nyatura sono lì per testimoniare. RFI, “RDC: L'APCLS, l'un des plus structurés des groupes armés du Nord-Kivu”, 03 marzo 2013

maggior parte delle stime varia tra 150.000 e 300.000. Le ondate di immigrazione e il massiccio esproprio della terra, combinato con la riforma del governo regolare dei belgi, ha seminato i semi del conflitto. Circa un terzo di Masisi, compresi alcuni dei migliori allevamenti, era stato assegnato dall'amministrazione coloniale agli immigrati del Ruanda, negli insediamenti europei o vicino al Parco nazionale del Virunga. Alla fine del periodo coloniale, gli immigrati avevano contribuito a quadruplicare la densità della popolazione sia a Masisi che a Rutshuru, rendendo i banyarwanda, quelli di origine ruandese, di gran lunga il gruppo etnico più numeroso nel Petit Nord.

Questo dominio dei Banyarwanda continuò nel periodo postcoloniale. In effetti, le conseguenze di queste ondate di migrazione e i successivi cambiamenti demografici si manifestano nella politica contemporanea congolese. Alle elezioni legislative del 2006, ad esempio, i candidati Hutu e Tutsi hanno preso 14 dei 16 seggi contestati nei due territori. Allo stesso tempo, il potere consuetudinario e amministrativo è rimasto nelle mani delle élite tradizionali che, sebbene demograficamente emarginate, erano spesso ferocemente contrari agli immigrati. Questo è stato in particolare il caso a Masisi, dove le autorità Hunde recentemente autorizzate dai belgi, hanno risentito per la perdita di gran parte della loro terra. Queste tensioni hanno inevitabilmente portato allo scoppio della violenza subito dopo l'indipendenza nel 1960.

1.2 La questione dell'Identità post-indipendenza, il problema della terra e della violenza etnica

L'indipendenza ha introdotto nuove dinamiche nella regione. L'avvento delle elezioni è stato il cambiamento di maggiore importanza. Ma per le comunità che si considerano indigene, la democrazia ha suscitato timori per un eventuale dominio da parte della popolazione immigrata, mentre per Hutu e Tutsi se si parla di democrazia, questa è da sempre stata accompagnata da una qualche forma di sfida alla loro cittadinanza. Queste politiche elettorali hanno iniziato a rafforzare i legami tra le élite politiche e i contadini, e preparando il terreno per attacchi di mobilitazione violenta nel 1964–1965 e di nuovo nel 1993–1996. Allo stesso tempo, l'economia politica della regione iniziò a cambiare con uno spostamento verso l'allevamento di bestiame e con gli uomini d'affari locali che diventavano sempre più dipendenti dal mecenatismo di distribuzione di Kinshasa. Quello, in combinazione con l'approvazione della nuova legislazione sulla terra e una crescita demografica non indifferente, spremette i contadini e minò l'autorità dei capi villaggio. Agli immigrati ruandesi era stato concesso il diritto di voto da parte dell'uscente governo coloniale e prontamente vinsero l'80 per cento dei seggi del consiglio locale nelle elezioni pre-indipendenza del 1958. Ma i Banyarwanda in gran parte non

sono riusciti a cacciare le élite politiche del “Petit Nord”, lasciando la maggior parte delle posizioni di alto livello nelle mani di Nande, Hunde e Nyanga. Questi leader, specialmente Hunde, hanno approfittato del loro nuovo potere politico per consolidare il controllo sull'apparato amministrativo locale, dal livello del quartiere ai chiefdoms. I funzionari locali Banyarwanda sono stati licenziati e i capi Hunde sono stati imposti anche in aree dove in precedenza la loro presenza era limitata.

Poco dopo, il nuovo governo nazionale post-indipendenza della Repubblica del Congo (nota anche come Congo-Léopoldville) ha preso la decisione di decentralizzare il potere, creando ventuno province (miniprovince) e suddividendo la provincia del Kivu nell'attuale Nord Kivu, nel sud Kivu e Maniema. Questi cambiamenti hanno aggravato i ceppi comuni, e le comunità indigene hanno acquisito un maggiore controllo sulla polizia e sulla giustizia, potere che erano poi in grado di esercitare sui loro rivali. Le tensioni riaffiorarono brevemente nel 1962, quando bande di giovani Hutu attaccarono le stazioni di polizia di Kibabi e Karuba, uccidendo diversi ufficiali. In risposta, l'assemblea provinciale ha istituito una commissione per indagare quello che vedevano come un problema banyarwanda. Quest'ultimo si è concluso raccomandando l'espulsione di tutti i Tutsi, immigrati e rifugiati allo stesso modo, e anche la revisione delle leggi sul voto per privare il Banyarwanda e deportare i Tutsi, anche quelli le cui famiglie erano nel Nord Kivu da generazioni.

I legislatori provinciali hanno debitamente adottato tutti tranne l'ultimo di questi provvedimenti, sebbene non siano mai stati in grado di implementarli. Nel maggio 1965, dopo le contestate elezioni locali in cui Hunde si candidarono, andarono sorprendentemente bene, ma le tensioni tornarono al culmine quando i Banyarwanda si scontrarono con Hunde e le forze di sicurezza locali. Edifici amministrativi furono bruciati e, secondo la stampa locale dell'epoca, centinaia di persone da entrambe le parti furono uccise. Questo conflitto è stato soprannominato la “Guerre de Kanyarwanda” (la guerra di Kanyarwanda) e spronò l'assemblea provinciale per etichettare collettivamente i Banyarwanda come ribelli e, ancora una volta, chiederne l'espulsione.

Il colpo di stato del colonnello Joseph Mobutu del 1965 fu accolto con favore da molti nei Kivu che desideravano un leader forte che potesse porre fine al tumulto e lo spargimento di sangue che erano seguiti all'indipendenza. La decisione di Mobutu di nominare “stranieri” alle posizioni amministrative locali disinnesco gran parte della concorrenza per il potere. Ma altri cambiamenti, soprattutto leggi e decreti da lui firmati erano più problematici. Mentre Mobutu cambiava lealtà, prima corteggiando, e poi schierandosi con i Banyarwanda, riguardo alla cittadinanza, le leggi sono state modificate di conseguenza. Nel 1972, sotto l'influenza di vari eminenti Banyarwanda del Nord Kivu, specialmente il suo capo di stato maggiore, Barthélemy Bisengimana, che era emigrato dal Ruanda intorno

all'indipendenza, il presidente ha varato una legge che garantiva la cittadinanza in massa a chiunque sia immigrato prima 1960. Molti di loro erano fuggiti nel Congo a causa dei pogrom dell'era dell'indipendenza in Ruanda.

Ma la decisione del 1972 è stata revocata nel 1981, consentendo la cittadinanza automatica solo a coloro le cui famiglie hanno potuto dimostrare di essere arrivate prima 1885. Questa legislazione metteva in dubbio i diritti legali, compreso il possesso della terra, fino a mezzo milione di Banyarwanda nel Nord Kivu, tra cui quelle Comunità Tutsi congolese che ormai si facevano chiamare Banyamulenge, proprio nel tentativo di separarsi, agli occhi dei loro vicini e del governo, dai più recenti immigrati ruandesi. L'etichetta rivendicava esplicitamente l'appartenenza, l'essere "Indigeno". Affermando non solo che la loro discendenza collettiva derivava dalla regione intorno a Mulenge, nel Sud Kivu, ma anche che risaliva indietro al diciannovesimo secolo, sottolineando che erano congolese, non stranieri. Questa campagna per escludere gli immigrati ruandesi (di qualunque epoca) dal potere continuò per tutti gli anni '80, con il Banyarwanda candidati e sistematicamente esclusi dalle elezioni locali e legislative.

Le elezioni del 1989 sono state rinviate nel Nord Kivu dopo proteste per le candidature degli immigrati ruandesi. Infine, nel 1991, durante la "Conférence nationale souveraine" (CNS, National Sovereign Conference) che avrebbe dovuto tracciare una transizione da un governo a partito unico, verso il multipartitismo, molti delegati Hutu e Tutsi furono esclusi. La conferenza ha gettato il suo peso morale rispetto alla legge sulla cittadinanza di un decennio prima. Sia la demografia che l'economia rurale del Nord Kivu, nel frattempo, stavano cambiando. Il numero di persone negli altipiani di Masisi e Rutshuru è aumentato di quasi dieci volte tra la prima fase della massiccia immigrazione negli anni '30 e nelle guerre degli anni '90. A Masisi, ad esempio, la densità di popolazione è passata da 12 km² nel 1940 a 111 km² in 1990. Queste cifre ancora rappresentavano un problema, perché durante questo periodo vennero recintate molte nuove grandi piantagioni, spingendo la popolazione in crescita in uno spazio sempre più piccolo. Allo stesso tempo, il numero di capi di bestiame a Masisi è passato da 21.000 nel 1959 a 113.000 nel 1983.

Così, proprio mentre le tensioni politiche stavano aumentando, sono iniziate le pressioni demografiche per la sopravvivenza sempre più precaria per i contadini. La nuova legislazione ha contribuito a queste tensioni. Nel 1966, una nuova legge sulla terra è stata approvata, nota come Legge Bakajika. Questo provvedimento rendeva tutta la terra una proprietà statale, permettendo a Kinshasa di sequestrare terre abbandonate da ex proprietari come così come quelli ritenuti sottoutilizzati. La legge sulla terra del 1973 si è radicalizzata in queste riforme rifiutando i titoli

consuetudinari e rendendo lo Stato, l'unico fornitore legale di titoli fondiari. Per i capi abituali di Masisi e Rutshuru, che si sentiva già schiacciato dall'immigrazione del Banyarwanda, questa legge rappresentava una minaccia diretta. Nello stesso anno, il governo ha lanciato lo stesso controverso processo di "Zairianizzazione", che ha portato alla nazionalizzazione di alcuni dei più grandi ranch del Nord Kivu, alcuni dei quali furono successivamente concessi agli alleati del presidente. Queste leggi hanno trasformato l'economia della provincia, forgiata in profondità nei legami tra il partito al governo di Mobutu e le élite sbarcate nei Kivu e ha reso il possesso della terra molto meno sicuro per i contadini. L'accesso alla terra per i contadini "indigeni" divenne sempre più insicuro, dunque, e i Banyarwanda erano in grado di acquistarne sempre di più, alimentando ulteriormente il risentimento della comunità sulla loro prosperità e influenza.

L'inizio della violenza di massa (1990-1996) affondava le sue radici in questi problemi critici di demografia, cittadinanza e riforma agraria che hanno costituito il preludio al conflitto, anche se tale violenza non si è interrotta fino agli anni '90. Da allora, il Nord Kivu ha avuto poca tregua a livello di guerra intestina. Come negli anni '60, i problemi iniziarono con la democratizzazione, come lo Zaire si è aperto dopo tre decenni di governo del partito unico. Per consentire il corretto funzionamento delle elezioni, Kinshasa ha annunciato che avrebbe organizzato un censimento a partire dal 1991.

Questo censimento, dichiararono le autorità, avrebbe fatto in modo di non riconoscere i cosiddetti "trapiantati" o i loro figli come cittadini zairesi. L'annuncio ha spinto le bande di Banyarwanda ad attaccare e bruciare molti centri di registrazione, soprattutto a Masisi. L'operazione è stata interrotta ma allo stesso tempo, ha preso piede la logica della mobilitazione preelettorale e cominciarono a emergere partiti politici locali. Dagli anni '80, il Nord Kivu aveva visto l'emergere di "mutuelles" (gruppi etnici di solidarietà), nonché ONG che hanno costituito la base per la mobilitazione, il patrocinio e la protezione. Le "mutuelle" principali erano chiamate Magrivi (che rappresentava gli Hutu), Bushenge Hunde (Hunde), Kyaghandu (Nande) e Umoja (Hutu e Tutsi). Il meglio organizzato di questi, in particolare era Magrivi, il quale ha svolto progetti di sviluppo a livello locale oltre che al lavoro di mobilitazione e lobbismo. Il governo di Mobutu, nel frattempo, ha esacerbato le divisioni comunitarie adottando una politica denominata la "géopolitique" nel 1991, che ha ribaltato la tradizione di nominare stranieri alle cariche provinciali superiori. A Goma, un governatore (Jean-Pierre Kalumbo Mbogho) e il vicegovernatore (Jean Bamwisho) erano chiamati dalle comunità Nande e Nyanga, rispettivamente, mentre agli Hunde sono state assegnate anche influenti posizioni provinciali. Non è passato molto tempo prima che la situazione esplodesse. Nel marzo 1993, Kalumbo tenne un discorso esortando le forze di sicurezza a farsi aiutare Nande, Hunde e Nyanga contro il

Banyarwanda. Il discorso infiammatorio del governatore è stato rapidamente seguito da un altro del suo vicegovernatore a Ntoto, un villaggio al confine tra Masisi e Walikale, dove i funzionari locali avevano contribuito a mobilitare una milizia per controbilanciare l'influenza dei gruppi armati Hutu.

Questa milizia di Nyanga-Hunde uccise dozzine di Hutu il 20 marzo 1993 e la violenza si diffuse presto, con ogni comunità che si armò compiendo rappresaglie. A Ntoto, ben 500 persone furono uccise. Il conflitto è stato soprannominato la “Guerre de Masisi” (la guerra di Masisi), anche se la violenza si è diffusa nei vicini territori di Rutshuru, Kalehe e Walikale. L'organizzazione benefica “Médecins Sans Frontières” (MSF, Medici Senza Frontiere) stima che entro tre mesi, tra 6.000 e 15.000 persone sono state uccise e 250.000 erano gli sfollati nella provincia. Le violenze durarono fino al novembre 1993 e portarono Mobutu a spostare la sua guardia presidenziale della zona. Questa distribuzione, insieme ad un intenso lavoro di pacificazione svolto dalla società civile locale ha favorito una tregua traballante tra comunità e milizie rivali. Significativamente, molti dei principali gruppi armati e leader coinvolti in combattimenti più recenti, si sono ritrovati in questa guerra. Gruppi come la “Coalition des patriotes résistants congolais”¹⁹ (PARECO, Alliance of Resistant Congolese Patriots), “Alliance des patriotes pour un Congo libre et souverain”²⁰ (APCLS, Alliance of Patriots for a Free and Sovereign Congo), e tutti i Mai-Mai fedeli al generale Padiri²¹ possono essere fatti risalire a questo periodo. Il conflitto si è riaperto nel 1994, assumendo una portata sia nazionale che regionale, con l'arrivo di circa un milione di rifugiati dal vicino Ruanda in seguito al genocidio, compresi molti degli autori dei massacri. Allo stesso tempo, centinaia di giovani Tutsi congolese venivano reclutati nel “Rwandan Patriotic Front”²² (RPF, Fronte Patriottico Ruandese) che ha lanciato

¹⁹ Sono per la maggior parte membri di milizie di autodifesa ad hoc, formate da leader locali, che armano i giovani nei villaggi, spesso in servizio. Alcune grandi milizie Mai-Mai sono meglio conosciute, in particolare i Congolese Resistant Patriots (PARECO) o l'Alliance of Patriots for a Free and Sovereign Congo (APCLS), che si sono uniti al processo di pace nel marzo 2009, promettendo di convertirsi in partiti politici pacifici.

IRIN NEWS, “*Le Who's who des groupes armés dans l'est*” in *The New Humanitarian*, 10 giugno 2010

²⁰ APCLS, una milizia ben consolidata sull'asse Nyabiondo-Lukweti sotto la guida del generale Janvier Karairi che sostiene di difendere la popolazione locale Hunde. Alcuni militanti dell'APCLS erano stati cooptati dalle FARDC per la difesa congiunta contro l'avanzata dell'M23 alla fine del 2012. Secondo Global Security "L'obiettivo espresso dell'APCLS è proteggere Hunde e altri cittadini congolese, cioè, non Tutsi, nella sua area di operazione. Si è formato nel 2006 come parte del PARECO, ma si è separato dal gruppo nel gennaio 2008 quando si è rifiutato di firmare gli Accordi di Goma, l'unico grande gruppo armato che si è rifiutato di farlo, e rivendica circa 1.500 combattenti, organizzati in quattro brigate. L'APCLS riceve entrate dalle piccole miniere di oro e cassiterite nelle sue aree operative. Tuttavia, alcune fonti stimano che la principale fonte di finanziamento per l'APCLS sia il sostegno, denaro e armi, di ricchi politici, proprietari terrieri e uomini d'affari Hunde". TRAC, TERRORISM RESEARCH ANALYSIS CONSORTIUM, “*Alliance of Patriots for a Free and Sovereign Congo (APCLS)*”

²¹ Il generale David Padiri Bulenda, fu uno dei più importanti leader delle milizie Mai-Mai nell'est della Repubblica Democratica del Congo, è stato insediato alla guida delle forze armate nazionali unificate e gli è stata affidata la responsabilità di uno dei 10 regioni militari del paese. Tuttavia, poco dopo, Padiri delegò la leadership politica dei Mai-Mai a uno dei suoi ex principali consiglieri militari, M. MUNGA., “*DRC: IRIN interview with Mayi-Mayi political leader*”, in *The New Humanitarian*, 11 settembre 2003.

²² Rwandan Patriotic Front (RPF), un gruppo ribelle principalmente Tutsi che era stato impegnato in una guerra civile con il governo dal 1990. L'RPF stava prendendo parte a un processo di pace per negoziare il suo ingresso nella politica

attacchi contro il dominio del governo Hutu di Juvenal Habyarimana²³ nel 1994. Così, quella che era iniziata come una crisi locale si è trasformata in una questione nazionale vedendo la politica congolese, ulteriormente contagiata dalle dinamiche regionali. La riorganizzazione delle milizie nei vasti campi profughi, l'arrivo di massa dei mass media e agenzie umanitarie, in combinazione con epidemie di colera e persino un'eruzione vulcanica hanno gettato le basi determinando un momento fondamentale per la percezione dell'Africa centrale, ovvero come una zona di disastro perpetuo. La libera alleanza che esisteva tra gli Hutu congolese e i Tutsi è crollata con l'arrivo dei profughi, quando è iniziata la milizia Hutu locale collaborando con gli "ex FAR", soldati delle forze armate pre-ribellione Ruandesi (forze armate ruandesi). Tutti i Tutsi che erano rimasti nelle aree rurali, alcuni suggeriscono fino a 200.000, fuggirono a Goma o nello stesso Ruanda, a volte in seguito a violente persecuzioni. In risposta alla crescente insicurezza, l'esercito zairese si è impegnato in diverse grandi operazioni nell'area, inclusa l'operazione Kimia (Pace) nel Territorio di Masisi nel marzo 1996 e l'operazione Mbata (Slap) territorio a nord di Rutshuru più o meno nello stesso periodo. Ma queste operazioni hanno semplicemente aggravato la violenza; l'elenco delle atrocità compiute dalle forze armate del governo sono molteplici quanto quelle portate avanti dalle milizie locali. Un altro effetto collaterale perverso fu che la crisi si è progressivamente militarizzata, con l'arrivo dei contingenti dell'esercito zairese aumentando esponenzialmente i livelli di violenza nella regione. L'AFDL e la prima guerra del Congo (1996-1997). Questa crescente insicurezza era solo un assaggio di ciò che stava per accadere: una guerra totale nel Congo orientale. Il catalizzatore della Prima guerra del Congo sarebbe stata dunque la presenza di profughi ruandesi e il decadimento dello Stato congolese. Nell'ottobre 1996 il Nord Kivu è stato invaso dall'"Alliance des forces démocratiques pour la

ruandese quando iniziò il genocidio. Di fronte all'inazione delle Nazioni Unite e internazionale, l'ala armata dell'RPF ha combattuto le milizie genocide (note in kinyarwanda come Interahamwe) e ha posto fine al genocidio. Tuttavia, i leader politici e militari Hutu che avevano organizzato il genocidio terrorizzarono i civili Hutu sostenendo che l'RPF avrebbe cercato vendetta su di loro se fossero rimasti in Ruanda. Sotto la copertura dell'"Operazione Turchese" francese, che ha istituito una "zona sicura" per i civili vicino al confine con lo Zair, oltre un milione di Hutu sono fuggiti nello Zaire, con centinaia di migliaia di altri in fuga in Uganda e Tanzania. D. BESWICK, *"Unpacking Rwanda's Involvement in DR Congo and the International Response"*, 19 dicembre 2012.

²³ "Uomo politico del Ruanda (Gaziza, Gisenyi, 1937 - Kigali 1994). Alto ufficiale delle forze armate, dal 1965 capo della polizia, guidò nel 1973 il colpo di stato con il quale fu destituito G. Kayibanda, capo dello stato dall'Indipendenza. Divenuto presidente della Repubblica e ministro della Difesa, sospese la Costituzione e sciolse l'Assemblea nazionale; nel 1975 con la formazione del Mouvement révolutionnaire national pour le développement (MRND) pose le premesse per la costituzione di un regime monopartitico. Promulgò quindi la nuova Costituzione (dic. 1978) e indisse le elezioni legislative (dic. 1981). Di fronte all'aggravarsi della situazione economica e sotto la pressione delle opposizioni, nel giugno 1991 fece approvare una nuova Costituzione che reintrodusse il multipartitismo. Sebbene espressione del predominio politico dell'etnia Hutu, il regime portò a un provvisorio miglioramento nelle relazioni interetniche del paese (Hutu-Tutsi), che sembrò riflettersi positivamente anche nei rapporti con il vicino Burundi, a egemonia Tutsi. Le sue misure, tuttavia, rinviarono soltanto il degenerare del confronto tra le etnie. L'abbattimento (apr. 1994) dell'aereo sul quale viaggiava insieme col presidente del Burundi, C. Ntaryamira, inasprì infatti in modo drammatico la situazione, complice la furiosa reazione della guardia presidenziale, che a Kigali avviò un vero e proprio genocidio nei confronti dell'etnia Tutsi". ENCICLOPEDIA TRECCANI, *Habyarimana, Juvenal*, in <https://www.treccani.it/enciclopedia/juvenal-habyarimana/>

libération du Congo-Zaire”²⁴ (AFDL, Alliance of Forze Democratiche per la Liberazione del Congo-Zaire). Il gruppo ribelle ha riunito una complessa coalizione di interessi: il suo leader, Laurent-Désiré Kabila, era Katangan²⁵; l'accordo che ha lanciato è stato firmato da quattro partiti genuinamente congolesi; ma era sostenuto anzi, è giusto dire creato, dal nuovo governo ruandese, che era intento a smantellare i campi profughi nel Kivu che ospitava molti degli ufficiali e dei soldati che avevano compiuto il genocidio due anni prima. L'AFDL è stato successivamente sostenuto anche dagli angolani, etiopi, Governi dell'Eritrea, della Tanzania e dello Zimbabwe. Queste forze hanno affrontato un'alleanza dell'esercito zairese, della milizia locale e dell'ex FAR.

Mentre le truppe dell'AFDL furono accolte da parti della popolazione, e mentre migliaia di giovani locali si univano ai loro ranghi, la loro invasione ha gettato benzina sul fuoco, esacerbando il conflitto etnico e portando avanti una serie di massacri, soprattutto contro i profughi Hutu e gli Hutu locali civili. Queste uccisioni riverberano nel presente, rimanendo nella memoria delle comunità locali. Un rapporto delle Nazioni Unite ne descriveva uno nei seguenti termini:

“Around 23 December 1996, elements of the AFDL /APR [Armée patriotique rwandaise / Rwandan Patriotic Army] killed over 460 Hutu Banyarwanda civilians, mostly men, in the village of Kausa, near the Nyamitaba locality. When they arrived, the soldiers explained that they were only looking for the Interahamwe and that they had come to reconcile the communities. They then asked the people to convene in the village square to attend a meeting. They then fired shots and bound the civilians. Some were locked in buildings, while

²⁴ L'Alleanza delle forze democratiche per la liberazione del Congo-Zaire era una coalizione di dissidenti ruandesi, ugandesi, burundesi e congolesi selezionati, gruppi minoritari scontenti e nazioni che hanno rovesciato Mobutu Sese Seko e portato Laurent-Désiré Kabila al potere nel primo Congo Guerra. Sebbene il gruppo abbia avuto successo nel rovesciare Mobutu, l'alleanza si è spezzata dopo che Kabila non ha accettato di essere dettata dai suoi sostenitori stranieri, Ruanda e Uganda, che ha segnato l'inizio della seconda guerra del Congo nel 1998. L'alleanza è anche spesso chiamata con il suo nome francese originale, Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire https://www.treccani.it/enciclopedia/laurent-desire-kabila_%28Dizionario-di-Storia%29/

²⁵Katanga, Provincia della Repubblica Democratica del Congo (496.877 km² con 4.125.000 ab. nel 2004), estesa sull'omonimo altopiano, solcata dai rami sorgentiferi del fiume Congo. Capoluogo Lubumbashi. Tra il 1971 e il 1997 fu chiamata Shaba. Il territorio è coperto da foreste e savane. È una delle regioni più prospere, ricca di giacimenti minerari. Notevole l'agricoltura e lo sfruttamento delle foreste. Allevamento di bovini. I principali settori industriali riguardano la metallurgia, la chimica, le produzioni alimentari e la lavorazione del cemento. Il K. è collegato a notevoli porti stranieri, in Angola, in Tanzania e nel Mozambico. Nel 1960 il K. fu teatro della secessione guidata da M. Tshombe, stroncata nel 1963 grazie all'intervento delle truppe ONU.”

ENCLICLOPEDIA TRECCANI, “Katanga”, in <https://www.treccani.it/enciclopedia/katanga/>

others were led into the fields around the village. Still others were led on to the Kanyabihanga hill. Most of the victims were killed with hammer blows. Those who tried to escape were shot dead. After the massacre, the soldiers raped many women.”

Per i ribelli dell'AFDL, la guerra fu un successo: il 17 maggio 1997, solo un giorno dopo che Mobutu lasciò il paese, entrarono a Kinshasa e Kabila si è dichiarato presidente. Lo Zaire era ora la Repubblica democratica del Congo. Le guerre portarono anche una nuova dinamica all'interno dei gruppi armati. Avendo iniziato come gruppi di difesa locale, spesso con stretti legami verso i leader locali e alle autorità consuetudinarie, hanno sviluppato lentamente i propri interessi e collegamenti con le élite provinciali e regionali. Tra il 1998 e il 2003 si verificò la seconda guerra del Congo. Questo quando il governo ruandese in rotta di collisione con Laurent Kabila, quest'ultimo si era armato e sostenuto fino alla presidenza a sostegno del “Rassemblement congolais pour la démocratie”²⁶ (RCD, Congolese Rally for Democracy) contro di lui nel Kivu nell'agosto 1998. Entrambe le parti hanno contribuito a questo nuovo conflitto, ma Kabila lo ha provocato quando ha chiesto a tutte le truppe ruandesi di lasciare il paese nel luglio 1998. Ciò ha innescato la guerra più mortale nella storia dell'Africa moderna. Ha coinvolto otto nazioni, più di due dozzine di gruppi armati e ha causato la morte di milioni di persone, a causa di violenza, malattia e fame. Questa guerra aveva un volto diverso dalla precedente. Funzionari ruandesi, guidati da ufficiali delle forze di sicurezza, si sono resi conto che sarebbe stato difficile proteggere il loro confine occidentale fino a quando la comunità Hutu congolese avesse continuato a collaborare con i miliziani ex-FAR e alleati che avevano partecipato al genocidio. Questi soldati rinominati come “Alliance pour la libération du Rwanda”²⁷ (ALIR,

²⁶ Il “Rassemblement congolais pour la démocratie” (RCD) è il principale gruppo ribelle che combatte per rovesciare il presidente Laurent Desire Kabila. Secondo quanto riferito, diviso in due fazioni, con RCD-Kisangani guidato dall'ex presidente del movimento Ernest Wamba dia Wamba, e il mainstream RCD-Goma guidato dal nuovo presidente Emile Ilunga. Si dice che il primo sia sostenuto dall'Uganda, il secondo dal Ruanda. J. POTTIER, “*Everybody needs good neighbours: understanding the conflict(s) in Eastern DRC*” 10 maggio 2002

²⁷ “Armée pour la libération du Rwanda” (Esercito per la liberazione del Ruanda) (ALIR): ex FAR (Forces armées rwandaises). Le Forze Armate del Ruanda (FAR) era l'esercito del regime ruandese dominato da etnia Hutu che ha perpetrato il genocidio di 500.000 o più Tutsi e oppositori del regime nel 1994. L'Interahamwe era la forza della milizia civile che ha eseguito la maggior parte delle uccisioni. I gruppi si fusero e reclutarono ulteriori combattenti dopo essere stati costretti dal Ruanda nella Repubblica Democratica del Congo (DRC; poi Zaire) nel 1994. Divennero noti come l'Esercito per la Liberazione del Ruanda (ALIR), che è il ramo armato del PALIR o Partito per la Liberazione del Ruanda. Nel 2001, ALIR, pur non essendo formalmente sciolto, è stato soppiantato dal Fronte Democratico per la Liberazione del Ruanda (FDLR). Sebbene discendenti direttamente da coloro che hanno organizzato e portato a termine il genocidio, si ritiene che i leader identificati delle FDLR non abbiano avuto un ruolo nell'uccisione. Hanno lavorato per costruire ponti con altri oppositori del regime di Kigali, compresi i Tutsi di etnia. ALIR ha cercato di rovesciare il governo del Ruanda dominato dai Tutsi, ripristinare il dominio Hutu e, possibilmente, completare il genocidio. Nel 1996, un messaggio dell'ALIR minacciò di uccidere l'ambasciatore degli Stati Uniti in Ruanda e altri cittadini statunitensi. Nel 1999, i guerriglieri ALIR critici del presunto sostegno USA-Regno Unito al regime ruandese hanno rapito e ucciso otto turisti

alleanza per la liberazione del Ruanda); tale etichetta è stata utilizzata fino a quando non hanno cambiato di nuovo il nome nel 2001, in “Forces démocratiques pour la libération du Rwanda” (FDLR, Forze Democratiche per la Liberazione del Ruanda). La grande differenza era la posizione della comunità Hutu, che aveva combattuto aspramente contro l'invasione dell'AFDL. La RCD ha nominato prominenti figure nella comunità Hutu a posizioni di potere, Il RCD guadagnò rapidamente terreno, avanzando verso la città di Kisangani e le province Kasai a ovest e occupando la metà settentrionale della Provincia del Katanga nel sud. Tuttavia, a causa di spaccature interne tra i governi ugandese e ruandese, l'RCD si è diviso in due fazioni principali nel 1999. Il “RCD-Mouvement de libération”²⁸ (Movimento di Liberazione, RCD-ML), sostenuto da Kampala, alla fine sequestrò la maggior parte dei territori di Lubero e Beni, dividendo il Nord Kivu in due. Questo ha prodotto una mentalità da assedio all'interno del RCD, specialmente dopo il RCD-ML, sotto Mbusa Nyamwisi, il quale ha stretto un'alleanza con il governo di Kinshasa nel 2001. In un'ulteriore mossa per corteggiare la comunità Hutu e rafforzare la sua legittimità, l'RCD ha fondato le proprie forze di difesa locale (LDF), così come un gruppo di sviluppo di base, “Tous pour la paix et le développement” (TPD, All for Peace and Development) nel 1998. Nessuna delle due organizzazioni ha davvero raggiunto la preminenza fino a quando Serufuli è stato promosso a governatore nel 2000. A quel tempo, le forze di difesa locali si sono adoperate per incorporare milizie Hutu locali che avevano resistito all'adesione al RCD nei territori di Masisi, Rutshuru e Kalehe nel vicino Kivu meridionale. Di più controverso, Serufuli e i suoi alleati furono in grado di riformare la struttura del potere abituale sostituendo dozzine di capi Hunde tradizionali a Masisi e Rutshuru con i leader Hutu di loro scelta, inviati poi per l'addestramento paramilitare di base. Mentre la RCD ha avuto relativamente successo nel cooptare i gruppi armati Hutu, hanno affrontato una feroce resistenza da parte delle milizie locali Mai-Mai, di cui ce n'erano almeno una dozzina in tutto il Nord Kivu. Mentre operavano con moderata autonomia ed erano divisi lungo linee etniche, molti nel sud Masisi e Walikale passarono sotto il comando del generale Padiri Bulenda. Questo è stato il caso delle milizie Hutu guidate da Bigembe Turikinko e

stranieri, tra cui due cittadini statunitensi, in un parco giochi al confine con la Repubblica Democratica del Congo-Uganda. Nella guerra congolese del 1998-2002, l'ALIR / FDLR si è alleato con Kinshasa contro gli invasori ruandesi. L'ala politica delle FDLR ha cercato principalmente di rovesciare il regime di Kigali attraverso l'alleanza con gli oppositori del regime Tutsi. Hanno stabilito l'alleanza ADRN Igihango nel 2002, ma non ha avuto risonanza politica in Ruanda. Il governo della Repubblica Democratica del Congo ha fornito addestramento, armi e rifornimenti alle forze ALIR per combattere le forze armate ruandesi che hanno invaso la RDC nel 1998 ma hanno interrotto tale sostegno nel 2002. UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, “*Patterns of global terrorism 2003*” 2004

²⁸ Il “Rassemblement Congolais pour la Démocratie”; abbreviato RCD), noto anche come Rally for Congolese Democracy, è un partito politico e un ex gruppo ribelle che operava nella regione orientale della Repubblica Democratica del Congo (RDC). È stato sostenuto dal governo del Ruanda ed è stato una delle principali fazioni armate nella seconda guerra del Congo (1998-2003). È diventato un partito politico social-liberale nel 2003., K. J. STEARNS “*Dancing in the glory of monsters: the collapse of the Congo and the great war of Africa*”, 2011

Hassan Mugabo, così come per i combattenti Hunde sotto Il colonnello Akilimali e il Tembo del generale Damiano. Tutti i Mai-Mai erano alleati di Kinshasa, sebbene si lamentassero costantemente non ricevendo abbastanza paga o attrezzature, e molti hanno combattuto a fianco del Ribelli ruandesi ALiR / FDLR.

Questo periodo, durato tra il 1998 e il 2003, ha portato con sé alcuni dei peggiori combattimenti che il Nord Kivu abbia mai visto. La natura comunitaria di molti di questi gruppi, reclutavano in gran parte lungo linee etniche, era basata a livello locale, e spesso faceva affidamento sul sostegno dei capi consuetudinari, suggerendo la campagna di contro insurrezione dell'esercito ruandese e della RCD, che ha ucciso migliaia di civili.

1.3 Dal Governo di transizione ad oggi: una situazione di instabilità perpetua

La stabilità resta una questione sfuggente in Congo, nonostante una pace prolungata processo iniziato nel 1999 a Lusaka, culminato nel 2002 a Sun City, attraverso le trattative presso Dialogo Inter-Congolese (ICD)²⁹. inoltre, l'accordo del 2002 venne firmato da tutti i principali belligeranti, costituendo il progetto per una transizione verso un'unificazione nazionale reale e duratura. Nonostante la presidenza fosse ancora di Kabila a Kinshasa, il titolare era ora Il figlio di Laurent-Désiré, Joseph, che in seguito è stato confermato capo di stato a seguito dell'assassinio di suo padre da parte di una guardia del corpo nel gennaio 2001. Questo accordo di pace è stato ulteriormente cementato da accordi bilaterali con Ruanda e Uganda, portando al ritiro delle loro truppe rispettivamente nel 2002 e nel 2003. A breve termine, questo processo di pace ha avuto un grande successo, ma è ma allo stesso tempo ha gettato le basi del malcontento a lungo termine, seminando i semi di ulteriori conflitti. L'”Accord global et inclusif” (accordo globale e inclusivo) firmato a Sun City ha stabilito il quadro per un governo di transizione, l'integrazione dei servizi di sicurezza e indotto le elezioni a livello nazionale. L'accordo ha anche permesso all'RCD di mantenere il controllo

²⁹ Più di due anni dopo la firma dell'accordo di cessate il fuoco di Lusaka, il 15 ottobre 2001 ad Addis Abeba si è aperto ufficialmente il dialogo intercongolese, sotto la guida di Sir Ketumile Masire, l'ex presidente del Botswana, Nel quadro dell'Accordo di Lusaka, il Dialogo dovrebbe preparare una nuova dispensa politica che liberi i congolesi dall'occupazione e dall'interferenza esterna. Ma né il Rwanda, né l'Uganda, né lo Zimbabwe né l'Angola vogliono vedere a Kinshasa un regime fuori dal loro controllo. Il presidente Kabila e i suoi sostenitori rifiutano di prendere in considerazione la condivisione del potere attraverso il dialogo con i ribelli antigovernativi senza garanzie del completo ritiro del Ruanda e dell'Uganda. Allo stesso tempo, i ribelli e i loro sponsor, inclusi Ruanda e Uganda, rifiutano di prendere in considerazione il ritiro fino a quando non sarà stabilito un governo di transizione attraverso il Dialogo e la loro sicurezza non sarà garantita. Come risultato di questo stallo, il conflitto a bassa intensità rimane l'opzione più attraente per la maggior parte degli attori esterni, e la guerra continua nel Kivus grazie al continuo supporto di Kinshasa e Harare alle milizie Hutu ruandesi e burundesi. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “*The Inter-Congolese Dialogue: Political Negotiation or Game of Bluff?*” in *Report 37 / africa*, 2001

del Nord Kivu, con Serufuli come governatore e ufficiali dell'RCD al comando della regione militare. Il Mai-Mai, tuttavia, non se la passò altrettanto bene. Questi ultimi, nonostante abbiano anche ricevuto la loro quota di seggi e posizioni, a causa della loro mancanza di struttura organizzativa, si sentivano esclusi.

Com'era prevedibile, questo esacerbò forti tensioni futuro: la loro mancanza di rappresentanza politica e militare ha fatto sì che molti ufficiali Mai-Mai sentissero la mancanza di una rappresentanza all'interno delle gerarchie clientelari delle forze di sicurezza. L'ascesa di Laurent Nkunda e Eugène Serufuli, a seguito del processo di transizione durato tre anni, e culminato nel 2006 con le elezioni nazionali, hanno provocato profonde divisioni all'interno del RCD. Gli ex membri del RCD si sono opposti a un'integrazione che ritenevano avrebbe eroso il loro potere politico ed economico, mentre anche i membri della comunità ruandofona erano preoccupati a causa della discriminazione e persecuzione. Queste paure erano, almeno in parte, giustificate: il RCD ha vinto solo una piccola percentuale dei seggi legislativi nazionali e ha perso il governatore del Nord Kivu nelle elezioni del 2006. Un primo segno di tensioni fu la defezione di tre alti ufficiali militari nell'agosto 2003, tra loro il generale Laurent Nkunda, un Tutsi di Territorio di Rutshuru. Nkunda, insieme ad alcuni membri dell'RCD, ha creato un nuovo movimento quasi politico nel dicembre 2003, la "Synergie nationale pour la paix et la concorde"³⁰ (SNPC, National Synergy for Pace e Concordia). Kigali, spinto da un'idea di sicurezza economica, e interessi politici, aveva paura di perdere un punto d'appoggio nel Kivu. Questo ha formato il nucleo dei due gruppi ribelli a venire che hanno avuto un impatto così potente e continuo sulla sicurezza nel Nord Kivu: il "Congrès National pour la Défense du Peuple"³¹ (CNDP, Congresso nazionale per la Difesa del Popolo) tra il 2006-2009, poi l'M23³². A seguito di

³⁰ La ONG "Action pour la paix et la Concorde" è un'organizzazione di diritto congolese situata sulle rive del lago Kivu nella parte orientale della RDC. Questa ONG offre molti anni di esperienza per sostenere le comunità colpite da conflitti e gli attori sociopolitici incoraggiandole ad adottare alternative non violente nella ricerca di una via d'uscita dalle crisi. <https://apcasbl.org/>

³¹ Il Congresso Nazionale per la Difesa del Popolo (CNDP) è l'amministrazione ribelle fondata da Laurent Nkunda nella regione del Kivu della Repubblica Democratica del Congo. Il CNDP ha combattuto contro le forze armate della RDC nel conflitto del Kivu. DATI.CAMERA.IT, "Mozione 1/00327 presentata da Orlando Leoluca (italia dei valori)", 09 febbraio 2010

³² Il Movimento del 23 marzo (francese: Mouvement du 23 mars), spesso abbreviato in M23 e noto anche come Esercito rivoluzionario congolese (Armée Révolutionnaire du Congo), era un gruppo militare ribelle con sede nelle aree orientali della Repubblica Democratica del Congo (DRC), operante principalmente nella provincia del Nord Kivu. La ribellione dell'M23 del 2012 contro il governo della RDC ha portato allo sfollamento di un gran numero di persone. Il 20 novembre 2012, l'M23 ha preso il controllo di Goma, un capoluogo di provincia con una popolazione di un milione di persone, ma è stato chiesto di evacuarlo dalla Conferenza internazionale sulla regione dei Grandi Laghi perché il governo della RDC aveva finalmente accettato di negoziare con loro. Alla fine del 2013 le truppe congolese, insieme alle truppe delle Nazioni Unite, hanno ripreso il controllo di Goma e l'M23 ha annunciato un cessate il fuoco, dicendo che voleva riprendere i colloqui di pace. Un rapporto delle Nazioni Unite ha rilevato che il Ruanda ha creato e comandato il gruppo ribelle M23. [9] Il Ruanda ha cessato il suo sostegno a seguito delle pressioni internazionali e della sconfitta militare da parte della RDC e delle Nazioni Unite nel 2013. BBCNEWS.COM, "DR Congo: Bunagana residents flee M23 clashes to Uganda", marzo 2003

attriti tra ufficiali dell'RCD e lealisti del governo a Bukavu all'inizio del 2004, Nkunda ha lanciato un assalto alla capitale di Sud Kivu. Lo ha fatto, ha detto, per difendere la popolazione Tutsi della città dal genocidio. L'esercito nazionale ha sicuramente perseguitato i Tutsi in Bukavu, e giustiziato sommariamente almeno 15 Banyamulenge a maggio 2004, ma non ci si preparava a nulla di simile a un genocidio. Di nuovo, L'identità di Banyarwanda era al centro della controversia. Sotto crescente pressione internazionale, i ribelli furono costretti a lasciare Bukavu dopo averla occupato per diversi giorni. L'assedio di Bukavu si fece serio teatro di violazioni dei diritti umani. Migliaia di Tutsi fuggirono attraverso il confine con Rwanda, molti con l'aiuto dell'Onu, e le truppe di Nkunda sono state saccheggiate e decine di donne violentate, guidando la politica di transizione sull'orlo del collasso. Nkunda ha beneficiato del sostegno ruandese, ma anche di coloro che rifiutavano la transizione. Serufuli, che aveva mantenuto la sua posizione come governatore durante la transizione, è stato probabilmente più autorevole di Nkunda, ma anche il più volubile alleato locale. Il TPD ha fornito risorse, tra cui carburante e veicoli, per l'offensiva a Bukavu. Ma non era solo solidarietà: Serufuli vedeva Nkunda e l'SNPC come concorrenti per il potere. Così, nel gennaio 2004, ha creato il suo movimento, soprannominato la "Rwandophonie", volta a creare una nuova alleanza tra Hutu e Tutsi e sostenendo un sistema più federale. Questa organizzazione, tuttavia, era più simbolica che operativa e svanì poco dopo.

L'universo politico del Congo è stato quindi sconvolto dalla transizione, attori diversi hanno provato in modi diversi di ad accaparrarsi il potere. Tutti questi gruppi hanno beneficiato della profonda debolezza dello Stato congolese, che, invece di creare un forte apparato di amministrazione forte e neutrale, i politici e gli ufficiali militari sono stati assorbiti da reti clientelari, esacerbando l'abbandono dello stato. L'Integrazione delle milizie nell'esercito nazionale, un processo chiamato "brassage" (assimilazione), riuscì relativamente a spezzare le precedenti catene di comando ma non è riuscito a promuovere la disciplina. Il processo è riuscito a smobilitare 100.000 soldati ma, a causa della mancanza di follow-up e della povertà generale nella regione, meno della metà di loro ha ricevuto un reinserimento a lungo termine, formazione, borse di studio o mezzi di sussistenza alternativi. La crisi nel Kivus si è intensificata rapidamente, con Nkunda costantemente al centro del suddetto. Il massacro di 160 rifugiati Tutsi nell'accampamento profughi Gatumba in Burundi nell'agosto 2004, a diverse centinaia di chilometri di distanza, ha solo rafforzato le ansie della comunità Tutsi sulla questione della sicurezza. Ribelli burundesi delle "Forces nationales de libération"³³ (FNL, National

³³ Le Forze di Liberazione Nazionale (FNL) sono un gruppo Hutu armato attivo durante la guerra civile in Burundi (1993-2005). Alla fine della guerra civile, la FNL si è trasformata in un partito politico, il Consiglio nazionale per la libertà. REPUBLIQUE DU BURUNDI, *"Les forces nationale de libération (FNL), mouvement rebelle (1980 - 2009) devenu parti politique"*, 16 luglio 2015

Liberation Forces) ha rivendicato la responsabilità del massacro. Le vittime erano quasi membri esclusivi della comunità Banyamulenge: Tutsi congolese dal Sud Kivu. Infine, dopo aver orchestrato la defezione di diverse brigate dall'esercito nazionale, Nkunda ha lanciato ufficialmente la sua nuova ribellione CNDP nel 2006. Ha attinto in gran parte agli ufficiali Tutsi di medio rango che facevano parte precedentemente dell'RCD. Il CNDP, con sede negli altopiani di Masisi e Rutshuru, rivendicato per difendere i diritti della comunità Tutsi, sebbene quelle affermazioni fossero viziate dai loro numerosi abusi contro la gente del posto popolazione. Il CNDP aveva grandi ambizioni, in particolare per realizzare entrambe le cose federalismo o, secondo alcuni dei suoi ex leader, secessione totale. Ma mentre le reti strette e la lealtà dei comandanti Tutsi erano la spina dorsale della sua abilità militare, l'identità Tutsi era anche il suo ostacolo principale: agli occhi della maggior parte dei congolese, il CNDP era un'altra espressione dell'irredentismo ruandese. Questo è diventato particolarmente chiaro nei primi giorni del CNDP, quando molti dei suoi alti ufficiali Hutu disertarono, sotto la pressione di Serufuli e di altri leader dell'RCD, che a quel punto erano stati corteggiati con successo da Kinshasa. All'inizio del 2006, i Comandanti Hutu di entrambe le brigate 81^a e 83^a, i colonnelli Smith e Rugayi, entrambi disertori di Nkunda, si unirono all'esercito nazionale con centinaia di truppe. Forse in risposta a queste defezioni, il CNDP è arrivato a fare affidamento sempre di più su reclute dal Ruanda e costrette al reclutamento nelle scuole locali, che ha minato la loro coesione interna e reputazione.

Nonostante i ripetuti cicli di dialogo tra il CNDP e Kinshasa, la violenza divampò periodicamente. Nel 2007, a seguito di pesanti combattimenti la città lacustre di Sake vicino a Goma, il CNDP ha accettato un accordo che avrebbe previsto il cosiddetto "mixage" (un'altra versione dell'integrazione dell'esercito). Le forze di Nkunda sarebbero state integrate con l'esercito nazionale per formare sei brigate miste, con la clausola chiave che non sarebbero stati schierati al di fuori di una piccola zona vicino al cuore del CNDP a Masisi. L'accordo è andato in pezzi prima della fine dell'anno e Kinshasa ha lanciato una grande offensiva contro Nkunda che, ancora una volta, ha provocato un'umiliante sconfitta delle forze governo.

Queste ostilità portarono alla rapida mobilitazione di almeno una dozzina di più gruppi armati nella provincia, in particolare un gruppo di milizie, compresi i membri di Hunde, Tembo, Nyanga, Nande e comunità Hutu, che si sono soprannominate PARECO. Questa spirale di mobilitazione era guidata dall'insicurezza, con le comunità che cercavano di difendere sé stessi contro il CNDP, nonché dall'ambizione di ottenere una quota nell'accordo di condivisione del potere. La regione è nuovamente caduta all'interno di una spirale discendente di violenza. Mentre la milizia per

l'autodifesa locale, per lo più chiamata Mai-Mai, ha perpetrato alcune di queste violenze, la crisi politica aveva al centro le continue tensioni con il Ruanda, il FDLR e CNDP.

All'inizio del 2008, sostenuto da donatori internazionali, il governo di Kinshasa ha tentato di coinvolgere le comunità di base e di affrontare il problema e la questione della violenza convocando ufficialmente la Conferenza di Goma chiamata “Conférence sur la Paix, la Sécurité et le Développement du Nord et du Sud Kivu” (Conferenza sulla pace, la sicurezza e lo sviluppo del Nord e Sud Kivu). La conferenza è durata diverse settimane e si è conclusa con gli “Actes d’Engagement” (Articoli di impegno) tra i gruppi rivali, che ancora una volta hanno accettato di unire le loro truppe nell'esercito nazionale. Ventidue gruppi armati di tutto il Kivu hanno firmato questi accordi: anche se alcuni di loro esistevano a malapena. Ma né Kinshasa né il CNDP intendeva onorare i loro impegni: entrambi iniziarono a prepararsi per la battaglia quasi subito dopo la fine della conferenza.

In tutta la provincia sono nuovamente scoppiati i combattimenti che hanno raggiunto il picco di violenza nell'ottobre 2008, quando il CNDP ha quasi sequestrato Goma. Dopo quattro anni di fallite offensive militari, il governo di Kinshasa contattò Kigali, dove il governo era messo in dubbio da parte delle Nazioni Unite, le quali accusarono il governo del RDC di fornire sostegno a Nkunda. Alla fine del 2008 le due parti hanno raggiunto un accordo segreto, i cui dettagli non sono stati resi noti per molto tempo, per cui il Ruanda avrebbe detenuto Nkunda e aiutato a integrare il CNDP nell'esercito congolese, mentre in cambio Kinshasa avrebbe permesso alle truppe ruandesi in Congo un aiuto nell' attaccare le FDLR. Entrambe le parti dell'accordo sono state implementate rapidamente. Le truppe Congolesi e ruandesi hanno lanciato l'operazione “Umoja Wetu” (la nostra unità) contro le FDLR nel gennaio 2009, mentre Kinshasa e il CNDP hanno firmato un accordo il 23 marzo, che prevedeva l'integrazione dei ribelli nell'esercito. Questi 16 punti del progetto di pace, prevedeva inoltre un successivo accordo per altre milizie, inclusa un'amnistia per i prigionieri politici liberi, l'integrazione dei gruppi armati, una riforma del settore della sicurezza e un impegno del governo a promuovere il ritorno dei profughi. L'accordo del 23 marzo, insieme all'accordo ruandese-congolese, si è dimostrato più durevole rispetto ai suoi predecessori e nel giro di diversi mesi il CNDP e molti altri gruppi armati sono stati integrati nell'esercito congolese. L'operazione Umoja Wetu è diventata Operazione Kimia 2 (Pace 2) nel marzo 2009, prima di evolversi in Operazione Amani Leo (Peace Today) nel gennaio 2010. Tutte queste operazioni avevano come obiettivo le FDLR insieme a rimanenti gruppi armati. Vi furono integrati più di 16.000 soldati nell'esercito nazionale, di cui circa 5.500 dal CNDP e 4.000 da PARECO. Le operazioni hanno avuto successo nel decimare le FDLR. Fra il 2009 e nel 2012 sono stati rimpatriati oltre 4.500 combattenti, che avrebbero potuto rappresentare oltre il 70 per cento delle loro truppe. Ma le operazioni militari combinate hanno avuto

devastanti effetti umanitari, sfollando quasi un milione di persone nel solo 2009. Al CNDP è stato permesso di mantenere catene di comando parallele, prevenendo qualsiasi riforma radicale dell'esercito che metta a repentaglio sia la morale che disciplina. Ciò includeva la posizione di vice comando, che è andata al generale Bosco Ntaganda, una delle figure più significative della storia moderna del Kivu, le cui attività militari sono state messe sotto accusa da parte della Corte penale internazionale (CPI). Questo accordo tra i due paesi è fallito nel 2012 e anche a Kinshasa ha cercato di smantellare le reti dell'ex CNDP nel Kivu e di integrare i combattenti CNDP nell'esercito nazionale, e il Ruanda ha sostenuto il nuovo progetto di Ntaganda, l'ammutinamento dell'M23.

Di seguito verranno analizzate le principali forze in gioco di questo complicato schema di conflitto regionale; questo per poter delineare al meglio quale fosse e di conseguenza quale sia il contesto storico, politico, economico e culturale nel quale è avvenuta la morte dell'Ambasciatore italiano presso la Repubblica Democratica del Congo, Luca Attanasio.

1.4 Forze in gioco a livello regionale nazionale e internazionale

Il Governo della Repubblica Democratica del Congo

L'amministrazione del governo di Kinshasa, responsabile della crisi del Congo orientale è stata molto colpita dalla sconfitta inflitta alle FARDC da parte dall'offensiva del CNDP avvenuta in quel periodo. Il ministro della Difesa Tshikez Diemu e il capo dell'esercito, il generale Dieudonné Kayembe, perse il lavoro e fu sostituito da Charles Mwando Nsimba e il tenente generale Didier Etumba Longoma vide lo stesso destino. Allo stesso tempo, l'allora ministro degli Esteri, Antipas Mbusa Nyamwisi, che apparteneva al gruppo etnico Nande del North Kivu, venne sostituito da Alexis Thambwe Mwambe, un uomo della provincia di Maniema e un ex partecipante, con Laurent Nkunda, alla ribellione dell'ex RCD. Il compito per questo nuovo assetto era quello di attuare due importanti cambiamenti politici. Da un lato, vi era quello di ristrutturare l'Esercito congolese e d'altra parte, sotto la guida del ministro per l'Internazionale e la cooperazione, Raymond Tshibanda, quello portare avanti i colloqui di pace avviati a Nairobi l'8 dicembre 2008³⁴ verso una conclusione positiva. La

³⁴ L'accordo di Nairobi è centrato soprattutto sulla minaccia rappresentata dalle FDLR, classificate tra i movimenti "terroristici" da Washington. Il testo rievoca però chiaramente anche lo smantellamento delle bande armate nazionali, fra cui quella dell'ex-generale Nkunda, che è qualificato nel testo di capo di milizia. Ai membri delle FDLR disarmati e non perseguiti per genocidio è lasciata la possibilità di restare in RDC, anche se traslocati lontano dalle frontiere, finché non sia regolarizzata la loro situazione ". Si sa che numerosi rifugiati Hutu del 1994, attualmente "protetti" dalle FDLR, si sono sposati e hanno fondato delle famiglie in RDC. Questa disposizione indica un cambiamento di atteggiamento da parte della comunità internazionale, secondo cui tutti i rifugiati Hutu dovevano rientrare nel loro paese di origine. V. FEI,

questione centrale era se la linea di negoziazione sostenuta dall'Assemblea nazionale e dal Senato e l'Assemblea provinciale del Nord Kivu avessero prevalso o meno. Questo percorso verso tale processo di negoziazione è stato intrapreso con riluttanza essenzialmente perché la sconfitta delle FARDC non le ha lasciato molta scelta. Ma alcune persone nell'entourage presidenziale e la gerarchia militare avevano un interesse nel protrarsi della guerra. Alcuni di loro, con un background del Sud Kivu, possedevano un'agenda che consisteva principalmente nell'indebolire i Tutsi congolese in entrambi i Kivu al fine di promuovere gli interessi della élite di gruppi etnici rivali.

L'esercito congolese

L'esercito nazionale congolese rimase una delle principali cause di destabilizzazione, come evidenziato per esempio dai saccheggi a Goma da parte dei disertori delle FARDC in fuga dall'offensiva CNDP. Il disordine si manifestava anche senza alcuna presenza ribelle, come mostra la fuga nella boscaglia dell'intera popolazione dei villaggi di Mukwa-Lufumba e Isomena nel Kasai occidentale. In termini di capacità di combattimento l'esercito congolese era ed è molto inefficiente. Infatti, le truppe delle cinque intere brigate delle FARDC dispiegate nel Nord Kivu furono completamente messe in rotta e disperse dopo l'offensiva lanciata dal CNDP. Di conseguenza, le sfide alla sicurezza per la MONUC erano immense. Si stima che entro la metà di dicembre 2008 circa la metà dei 30.000 soldati delle FARDC nel Nord Kivu furono dispersi senza comando nella provincia, unendosi ad un numero simile di altre truppe irregolari, compresi i combattenti CNDP, FDLR e Mai Mai. Ci sono diverse ragioni per la mancanza di disciplina delle FARDC. Da un lato, c'è una lunga tradizione di ammutinamento impunemente ereditata dal periodo Mobutu. Ma c'è anche stata una perpetuazione e persino un deterioramento della situazione dei soldati, a causa dell'atteggiamento dei loro comandanti. Le confezioni di razioni alimentari militari, per esempio, venivano rivendute nel mercato di Kisangani e i soldati venivano pagati in modo irregolare, dove l'importo che ricevevano veniva ridotto sempre di più dalla presenza sul libro paga, di un gran numero di soldati "fantasma", i cui stipendi venivano incassati dai loro superiori. Di conseguenza, le proteste dei soldati erano frequenti e spesso sfociavano in saccheggi. L'esercito congolese non è dunque in alcun modo un esercito convenzionale. Le mogli e i figli dei soldati vivono all'interno delle baracche o dei campi anche in prima linea e ovviamente, quando ci sono attacchi ribelli, la prima preoccupazione dei soldati è per l'incolumità delle loro famiglie. Questo perché i soldati non hanno conti bancari né alcun mezzo per trasferire fondi alle loro famiglie. Questi ultimi quindi li seguono nella speranza di avvantaggiarli a seguito del loro saccheggio. Questa situazione è in parte responsabile del fatto che l'86% delle gravi

“Aggiornamento situazione repubblica democratica del congo (rdc)”, in CIRPAC - Centro Interuniversitario di ricerca per la pace, l'analisi e la Mediazione dei conflitti, aggiornato al 21 novembre 2008

violazioni dei diritti umani nella RDC sono perpetrate dalle forze armate e la polizia. Ci sono stati tentativi per risolvere il problema, ma non hanno avuto successo. L'Unione Europea, nel 2005, ha avviato un programma di sostegno alla riforma dell'esercito congolese, con un budget fino a 16 milioni di euro. Uno scopo specifico di questo programma era creare un sistema per separare la catena di pagamento dalla catena di comando, al fine di scongiurare il sifonamento sulla paga dei soldati da parte dei loro ufficiali. Tuttavia, un rapporto dell'Institut Français de Recherche Internationale (IFRI) nel settembre 2008 ha rivelato che la riforma non aveva funzionato. Il rapporto IFRI sottolinea come nelle FARDC vi sia una "Mancanza di professionalità", ulteriormente confermata da fonti militari europee, le quali hanno affermato che il capo di stato maggiore dell'esercito della RDC era addirittura stato incapace di dire loro con esattezza quale fosse la posizione delle sue truppe sul campo. Il rapporto dell'IFRI criticava anche la proposta del ministero della Difesa congolese di creare una rapida forza di intervento di 12 battaglioni, senza considerare la totale assenza d'amministrazione militare funzionante.

Ma il problema principale era più la mancanza di volontà politica che la mancanza di mezzi per affrontare il problema e la situazione. In altre parole, le autorità di Kinshasa erano sospettate di opporre resistenza alle riforme. Ci furono persino sospetti all'interno dei circoli diplomatici di Kinshasa che, dal momento che la perpetuazione della crisi di sicurezza nel Kivu e nella RDC risultava conveniente per l'entourage presidenziale e gli ufficiali militari di alto rango, in quanto la guerra forniva e fornisce un pretesto per mantenere costanti le entrate e le attenzioni di soggetti esterni come il Fondo monetario internazionale (FMI). Sospetti di gravi irregolarità e profitti negli appalti pubblici, non da ultimo nelle forze armate, sono almeno in parte confermati dalla più recente relazione di audit della Corte dei conti congolese. Ci sono stati alcuni tentativi di opporsi alla cattiva gestione del bilancio della difesa ma con esito incerto. l'esercito congolese resta dunque un importante fattore di destabilizzazione.

Conseil National pour la Défense du Peuple (CNDP)

Secondo il proprio sito web, il CNDP è un ramo di un'organizzazione della società civile creata a Bukavu (Sud Kivu) nel 2003, che pretendeva di difendere la "pacifica convivenza" tra Congolesi di diverse etnie. Il CNDP afferma di essere un "partito centrista rivoluzionario" la cui dottrina è la lotta per il ripristino della "giustizia". Sostiene di essere il portavoce degli oppressi, dei discriminati e dei poveri. Ciò che è chiaro è che il CNDP è un gruppo politico-militare, che secondo fonti Onu conta tra i 3.000 e i 6.000 combattenti. Non sono pagati ma il suo leader afferma che ricevono razioni di cibo su base regolare. Secondo gli investigatori delle Nazioni Unite, il CNDP beneficia del supporto

del Ruanda, sia per vie ufficiali che ufficiose. L'allora leader del CNDP, il quarantunenne generale maggiore Laurent Nkunda, era un ex insegnante nato a Lueshe (Nord Kivu), il cui padre lavorava nella piantagione di caffè Katale. Lui è un ex ufficiale dell'allora ribelle "Rassemblement Congolais pour la Démocratie" (RCD), che è stato sostenuto dal Ruanda durante la guerra civile 1998-2003. Nkunda ha ragioni personali per combattere le autorità di Kinshasa dopo la loro decisione di privarlo del suo grado militare. Tuttavia, Nkunda, in quanto Tutsi, è visto principalmente come il difensore degli interessi di questo gruppo etnico, minacciati in diverse occasioni dall'indipendenza. Già nel 1965 ci sono state uccisioni di massa del Banyarwanda nella zona di Green Lake (Lac Vert) tra Goma e Sake, e nel 1996 centinaia di profughi Tutsi furono uccisi nel monastero di Mokoto nel Nord Kivu da un gruppo di 300 milizie Hutu. Questo sfondo e la situazione a Bukavu, dove presumibilmente i Tutsi all'epoca furono perseguitati dai soldati della Decima Brigata delle FARDC, aiuta a spiegare il supporto fornito da Nkunda e dalle sue truppe per l'ammutinamento guidato da un altro ufficiale Tutsi, il colonnello Jules Mutebusi.

Tuttavia, in una recente intervista Nkunda insisteva sul fatto che il CNDP ha il sostegno di altri gruppi etnici, e a cui appartengono infatti 10 dei 13 membri della Commissione direttrice del CNDP altri gruppi etnici. Fonti indipendenti a Goma menzionavano la partecipazione di Hutu e suoi sostenitori. Inoltre, sebbene confessi di essere favorevole a un sistema federale per il RDC, Nkunda affermava di non essere solo interessato alla politica locale ma anche a quella nazionale. Gli piace confrontarsi con il generale francese de Gaulle nella sua lotta per liberare il Congo da quella che chiama la "democratizzazione" di Joseph Kabila. Il CNDP affermava di lottare per gli interessi nazionali della RDC e per il buon governo, e ad esempio chiedendo la cancellazione di attività minerarie "ingiuste" e contratti infrastrutturali con la Cina.

All'inizio del gennaio 2009 c'è stata una scissione all'interno del CNDP, con una fazione dissidente, guidata da Capo di gabinetto Bosco Ntaganda, denunciando Laurent Kabila e affermando che si sarebbero unite le FARDC nella lotta contro le FDLR Hutu ruandesi. La fazione di Ntaganda ha dichiarato il cessate il fuoco unilaterale il 16 gennaio a Goma, annunciando che sarebbe stato pronto a integrare le sue truppe all'interno delle FARDC. Tuttavia, l'accordo proposto, sollevava molte domande su come potessero le truppe di Ntaganda essere integrate in un esercito i cui soldati sono male addestrati e sottopagati. Oppure come potesse fare il CNDP a superare la crisi creata da una scissione tra la fazione di Ntaganda, che comprende molti alti ufficiali, e la fazione di Nkunda che controlla la direzione politica del movimento. Chi farà in modo che Ntaganda rispetti il cessate il fuoco. A differenza dei tre cicli di colloqui di pace che hanno avuto luogo a Nairobi, l'annuncio di Goma non prevedeva alcun provvedimento di agenzia di monitoraggio indipendente, come l'ONU.

Gli osservatori riferivano che ci fosse stato un accordo segreto tra Ntaganda e il governo di Kinshasa, assicurando che non sarà arrestato, anche se deve essere perseguito dalla Corte penale internazionale per presunti crimini perpetrati in Ituri nel 2002 e nel 2003. Ma tale impunità potrebbe costituire un pericoloso precedente, nell'impunità già vista come una delle cause del protrarsi dei conflitti nella zona orientale del Congo.

Forces Démocratiques pour la Libération du Rwanda (FDLR)

Secondo le stime della MONUC del tempo, le FDLR e altri ribelli Hutu ruandesi rappresentavano una forza di circa 8.000 (circa 6.000 nel Nord Kivu e il resto nel Sud Kivu), che è suddiviso in vari gruppi. Le FDLR in quanto tali sono apparse nella RDC nel 2001 come i successori dell' "Armée de Libération du Rwanda" (ALIR), un'organizzazione creata nel 1996 da ufficiali delle forze armate ex-ruandesi del defunto presidente Juvénal Habyarimana (ex- LONTANO). Comprende anche le milizie Interahamwe e Impuzumugambi coinvolte nel genocidio Tutsi del 1994 e giovani reclute, che hanno addestrato e indottrinato nei campi dei rifugiati. Il leader civile delle FDLR, Ignace Murwanashyaka, con sede in Germania, affermava che la loro presenza armata in entrambi i Kivu era temporanea, in attesa del loro ritorno in Ruanda, o con la forza o come risultato di un "dialogo inter-ruandese" e di un accordo di condivisione del potere con le autorità di Kigali. La risoluzione 1804 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del marzo 2008, richiedeva che le FDLR, come gli altri gruppi armati ruandesi che operavano nella RDC orientale, dovessero partecipare alla DDRRR (disarmo, smobilitazione, rimpatrio, reinsediamento e reinserimento). Il governo congolese si è in più di un'occasione impegnato a smobilitare, disarmare e rimpatriarli, ma il loro ritorno in Ruanda è stato solo frammentario e nel complesso si parla di piccoli numeri. Inoltre, il gruppo di esperti delle Nazioni Unite sostiene che le autorità di Kinshasa hanno utilizzato le FDLR per combattere il Ruanda, gli ex ribelli dell'RCD e il CNDP.

Le FDLR sono divise in fazioni, di cui la più importante è la "FDLR-Forces Combattantes Abacugunzi" (FDLR-FOCA) del generale Sylvestre Mudacumura. Un rivale ma più piccolo: di circa 300 combattenti, viene chiamato "Rassemblement pour l'Unité et la Démocratie" (RUD-Urunana), la quale è stata fondata nel 2004 da Jean-Marie Vianney. Il suo comandante militare era il colonnello Jean-Damascène Ndibabaje, soprannominato Musare. C'è una terza fazione, conosciuta come (CMC-FOCA) "Commandement Militaire pour le Changement", creata a giugno 2005 e guidata da Christophe Hakizabera. Tutti e tre sono operativi nel nord Kivu. Legato alle FDLR-FOCA, c'è un ulteriore gruppo chiamato "Rasta", che consiste in disertori delle FDLR, milizie Mai Mai e alcune milizie pro-Kigali, e che sono noto per i suoi massacri, stupri e altre violazioni dei diritti umani così

come saccheggi nel sud Kivu. Infatti, secondo il rapporto degli esperti delle Nazioni Unite e un precedente rapporto della sede di Goma, Il Pole Institute, le FDLR e i suoi gruppi scissionisti controllano e amministrano vaste aree di territorio sia nel nord che nel sud del Kivu. Secondo il Pole Institute a Walikale, le FDLR detenevano il 60% del territorio, oltre il 24.000 km², sotto il loro controllo esclusivo o in alleanza con i gruppi locali Mai Mai. Anche la polizia congolese e l'esercito non potevano muoversi senza l'autorizzazione delle FDLR in alcune aree del Nord Kivu. Le FDLR sfruttavano i minerali e "makala" (carbone) dagli alberi da taglio nel parco nazionale Virunga; impongono anche una tassa sui taxi per moto di Rutshuru e sulle operazioni commerciali. Sempre secondo il Pole Institute le FDLR stanno collaborando nel traffico di minerali con l'85^a Brigata delle FARDC, valutazione accettata dal gruppo di esperti dell'ONU.

La prospettiva di rimuovere completamente le FDLR dalla scena congolese è molto remota. Migliaia di combattenti delle FDLR sono stati integrati nelle FARDC. Il gruppo di esperti conferma con "forti prove" la collaborazione delle FARDC con le FDLR, anche attraverso la fornitura di attrezzature militari e in operazioni congiunte contro CNDP, durante gli scontri del dicembre 2007 nei territori di Masisi e Rutshuru e durante i combattimenti iniziati nell'agosto 2008. Un rapporto al Congresso degli Stati Uniti afferma che anche le FDLR ricevono assistenza e guida da Ruandesi in Europa e negli Stati Uniti, e menziona la decisione del governo tedesco di rilasciare il segretario generale delle FDLR, Callixte Mbarurshimana, dopo che era stato arrestato nel luglio 2008, decisione che ha portato il Dipartimento di Stato americano a emettere una protesta.

Mai Mai

I tradizionali guerrieri Mai Mai apparvero durante la cosiddetta ribellione dei primi Simba degli anni '60, lanciato da Gaston Soumialot e Laurent Kabila. Dopo la sconfitta dei ribelli nei Kivu e nel Maniema nel 1967, il movimento subì un declino ma riemerse all'inizio degli anni '90 in entrambi i Kivu. Il Wangilima del territorio di Nande, situato nelle aree di Beni e Butembo, nella parte settentrionale del Nord Kivu, sono un'organizzazione simile. La maggior parte dei gruppi sono organizzati secondo linee etniche e potrebbero essere descritti come l'ala armata delle varie Comunità. Tutti i gruppi affermano di essere "nazionalisti" e di difendere la terra dei loro "antenati" contro gli invasori che minacciano le loro comunità. Questi "invasori" includono saccheggi sistematici da parte dei soldati di Mobutu all'inizio degli anni '90, nonché soldati ruandesi presente nel Kivu nel 1996 a sostegno dell'"Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre" (AFDL), e dall'agosto 1998 a sostegno dei ribelli dell'RCD. Per le stesse ragioni, alcuni di questi gruppi hanno combattuto contro l'esercito ugandese, l'"UPDF" (Forza di difesa del popolo ugandese)

durante la guerra del 1998-2003, ma in Ituri molti dei gruppi sono stati manipolati anche dall'UPDF. Otto gruppi Mai Mai del Nord Kivu e dodici del Sud Kivu hanno firmato la pace di Goma, accordo siglato nel gennaio 2008 con il CNDP, il governo e il Kivu meridionale guidato dai Tutsi "Forces Républicaines Fédéralistes" (FRF). I gruppi Mai Mai del Nord Kivu sono i I Kasindiens, i Kifuafua, i Virondo, i Mongoli, i Ruwenzori, i Simbas e i Union des Jeunes Patriotes Sacrifiés (UJPS) e Patriotes Résistants Congolais (Pareco), che si dividono in tre rami, un Nande, un Hunde e uno Hutu. Il 17 gennaio 2009, ala Hutu del PARECO, guidata da Museveni Sendungu e dal colonnello Mugabo Baguma ha firmato un cessate il fuoco con le FARDC, ma le ali Hunde e Nande, guidate rispettivamente da Il colonnello Janvier e il generale Sikuli Lafontaine non hanno firmato l'accordo. La rappresentatività di questi gruppi varia. I PARECO sono presenti sul campo e come il Gruppo di esperti delle Nazioni Unite sottolinea, ci sono prove che hanno stretto alleanze contro il CNDP sia con il FARDC e con le FDLR e che hanno fornito loro armi. Ma nel caso di altri, si sospetta che alcuni di questi movimenti siano stati creati ad hoc e con il consenso del governo, senza altro obiettivo che ottenere le indennità giornaliere distribuito ai partecipanti alla conferenza di Goma e anche per cercare di ridurre l'impatto della presenza del CNDP.

Altre volte, queste milizie principalmente tribali, chiedono l'integrazione nell'esercito congolese o nell'amministrazione. Affermano di lottare contro l'esclusione sociale delle loro comunità. Ma a volte sono coinvolti nel banditismo, sebbene possano anche essere visti come la sicurezza tribale di comunità che temono l'aggressione dal mondo esterno.

Milizie Ituri

Mentre i combattimenti infuriavano nel Nord Kivu e nella provincia orientale, piccoli gruppi ribelli stavano intensificando i loro attacchi nel distretto dell'Ituri. In ottobre, l'allora ministro della Difesa, Tshikez Diemu, ha annunciato che banditi armati avevano attaccato e bruciato villaggi vicino a Tchei, a sud della capitale del distretto Bunia. Una nuova milizia, chiamata "Front Populaire pour la Justice au Congo" (FPJC), ha dichiarato di aver occupato il villaggio di Kombokabo, a circa 20 km a sud-ovest di Bunia. La questione è stata presa abbastanza sul serio dal nuovo Primo Ministro, Adolphe Muzito, per lui dire che era pronto ad ascoltare le richieste della FPJC durante una visita si è recato a Bunia a metà novembre.²⁹ Ci sono anche indicazioni che alcuni gruppi siano impegnati preparando una rimonta sul campo di battaglia, approfittando del fatto che sia MONUC che le FARDC sono sopraffatte dalle sfide poste dal CNDP e dall'LRA. In effetti, su Il 20 ottobre, il capo dell'amministrazione del territorio di Aru, Mawa Ezongozi, ha dichiarato che gli ufficiali da un gruppo di ex ribelli chiamato "Forces Armées Populaires du Congo" (FAPC) stavano tenendo incontri

nel distretto di confine di Koboko, all'interno del territorio ugandese e di cui erano sospettati reclutando combattenti lì smobilitati

1.5 Le dinamiche regionali e internazionali

Ruanda

Il Ruanda è un attore importante sulla scena politica e militare della Repubblica Democratica del Congo dal 1996. inizialmente ha sostenuto l' "Alliance des Forces pour la Libération du Congo-Zaïre" di Laurent Kabila (AFDL), ma il rapporto si è inasprito durante la presidenza di Kabila dal maggio 1997. Ad agosto 1998 il Ruanda ha trasferito il proprio sostegno a un nuovo gruppo ribelle chiamato "Rassemblement Congolais pour la Démocratie" (RCD), il cui scopo era rovesciare il governo Kabila. Di conseguenza, il Ruanda ha occupato ampie porzioni del territorio della RDC ed è stato accusato da un gruppo di esperti delle Nazioni Unite nel 2002 di essere coinvolto nello sfruttamento illegale di risorse naturali del paese. Anche la "Rwandan Defence Force" (RDF) è stata accusata di perpetrare violazioni dei diritti umani durante la sua occupazione del suolo congolese, in particolare il suo rimpatrio forzato di rifugiati. Nel 2003 l'RDF si è ritirato dalla RDC, ma il sostegno ai ribelli del CNDP è stato tenuto sotto controllo. Il Gruppo di esperti delle Nazioni Unite ha dichiarato nel 2008 che "le autorità ruandesi sono state complici nel reclutamento di soldati, compresi i bambini, hanno facilitato il rifornimento di attrezzature militari e hanno inviato ufficiali e unità della Forza di difesa ruandese (RDF) alla Repubblica Democratica del Congo a sostegno del CNDP". Inoltre, il CNDP si diceva gestisse reti di reclutamento in Ruanda, a volte con la presunta conoscenza e la complicità dei funzionari ruandesi. Queste accuse sono state respinte dalle autorità. Negano che il Ruanda abbia aiutato il CNDP a reclutare bambini-soldato e affermano che "alcuni minori destinati come reclute per il CNDP sono stati tra quelli intercettati e inviati ai centri di riabilitazione dalle autorità ruandesi". Notano anche che il gruppo di esperti non è stato in grado di corroborare l'affermazione secondo cui il CNDP riceve spedizioni di munizioni attraverso i paesi vicini, tra cui l'Uganda e Ruanda.

Lo stesso rapporto delle Nazioni Unite accetta che gli agenti di sicurezza ruandesi abbiano sequestrato le uniformi acquistate dal CNDP all'aeroporto nazionale di Kanombe, nell'ottobre 2008, e ha persino arrestato un uomo collegato con il traffico. Ma il rapporto rileva anche che i conti bancari utilizzati dal CNDP per il finanziamento è situato in Ruanda. Allo stesso tempo, il rapporto rileva che il supporto arriva anche al CNDP da altre fonti. Crede infatti che il CNDP catturi la maggior parte delle sue armi e munizioni durante le offensive contro le FARDC. Rileva inoltre che una delle principali fonti delle entrate per il CNDP è stato il suo controllo della dogana di Bunagana sul confine tra RDC

e Uganda e che i ribelli beneficiano di finanziamenti da “una sofisticata rete finanziaria di Congolesi e ruandesi "nella diaspora", compreso l'uomo d'affari congolese Raphael Soriano, alias "Katebe Katoto" e un uomo d'affari ruandese Tribert Rujugiro Ayabatwa, consigliere presidenziale e fondatore del “Ruandese Investment Group”, un conglomerato del settore privato sostenuto dal governo. Tuttavia, il governo ruandese afferma di non essere a conoscenza dei conti bancari di proprietà del CNDP in Ruanda; conti bancari di proprietà di privati con possibili collegamenti al CNDP potrebbero essere perseguiti solo se si trattava di una persona soggetta alle sanzioni delle Nazioni Unite Più in generale, la mancata attuazione dell'accordo del novembre 2007 tra RDC e Ruanda DDDRR delle FDLR e gli scarsi progressi nella cooperazione economica tra i due paesi nel quadro della “Comunità economica degli Stati dei Grandi Laghi” (Communauté économique des Pays des Grands Lacs) non ha migliorato le relazioni bilaterali. Tuttavia, l'allora commissario dell'UE per lo sviluppo, Louis Michel, affermava che il presidente ruandese Paul Kagame ha riconosciuto un ruolo positivo nel persuadere Laurent Nkunda ad abbandonare alcune richieste di cambiamenti politici a livello nazionale nella RDC.

Inoltre, un nuovo accordo per intraprendere operazioni congiunte con il MONUC contro il FDLR, firmato all'inizio di dicembre 2008 a Goma dai ministri degli esteri di entrambi i paesi, poteva migliorare il clima. In un ulteriore incontro tenutosi il 29 dicembre a Goma, con il ministro della Difesa ruandese, Marcel Gatsinzi, ha promesso che il Ruanda avrebbe aiutato la RDC a riportare la pace nella parte orientale del suo territorio.

Uganda

Per più di un decennio l'Uganda è stata coinvolta nei conflitti nella Repubblica Democratica del Congo. Ha supportato la Ribellione dell'AFDL, guidata da Laurent Kabila nel 1996-1997, e tra il 1998 e il 2003 ha sostenuto il RCD, il RCD-Mouvement de Libération, il RCD-National e Jean-Pierre Il Mouvement de Libération du Congo (MLC) di Bemba e diversi gruppi armati nella regione Ituri. Nel 2005, la Corte internazionale di giustizia ha stabilito che la Repubblica democratica del Congo aveva ragione a fare richiesta di risarcimento all'Uganda per la violazione del suo territorio nazionale e le violazioni diritti dell'uomo nelle aree sotto il controllo ugandese e a causa del coinvolgimento dell'Uganda nell'illegalità sfruttamento delle sue risorse naturali.

Questa volta, l'Uganda è probabilmente il paese che è stato più gravemente colpito dal deterioramento della situazione nel Nord Kivu. Dall'agosto 2008, circa 27.000 congolesi rifugiati hanno attraversato il confine ugandese, sollevando la preoccupazione del ministro della sicurezza, Amama Mbabazi e i parlamentari che hanno visitato i campi per il pericolo di epidemie. I parlamentari ugandesi hanno

anche espresso la loro preoccupazione che la crisi umanitaria nel Nord Kivu possa deviare l'attenzione dal deterioramento della situazione nella provincia orientale della RDC. Entro l'inizio del dicembre 2008, è stato stimato che oltre 70.000 persone fossero fuggite dai loro villaggi, a causa dei disordini causati dagli attacchi dei ribelli ugandesi del Lord Resistance Army (LRA). La questione è delicata anche dal punto di vista economico. Le autorità di Kampala temono una potenziale interruzione dell'attività dei ribelli nella RDC nordorientale dello sfruttamento del petrolio sul e intorno al lago Albert, che dovrebbe iniziare all'inizio del 2009. È probabile che il coinvolgimento dell'Uganda nella RDC aumenti, come illustrato dal raid di metà dicembre dalle forze di difesa del popolo ugandese (UPDF) in coordinamento con le FARDC e Le truppe sud-sudanesi nei campi dell'LRA nella provincia orientale della RDC. L'Uganda ha formalmente chiesto il permesso alla RDC di continuare a perseguire l'LRA sul suolo congolese.

Angola

L'atteggiamento dell'Angola è stato decisivo per convincere finalmente le autorità di Kinshasa ad aprire i negoziati con il CNDP. Inizialmente il presidente Joseph Kabila aveva richiesto l'intervento armato dell'Angola dalla parte delle FARDC per poter preservare l'integrità territoriale della RDC. Questo venne negoziato dal ministro congolese della Cooperazione Internazionale, Raymond Tshibanda, a Luanda in ottobre. Pochi giorni dopo, uno dei siti pro-CNDP ha riferito che 550 militari angolani erano già nel Nord Kivu e accusavano il presidente Kabila di alimentare gli incendi nella regione. Il tono aggressivo del CNDP ha suggerito che temevano davvero che il governo dell'Angola fosse stato convinto dal presidente francese Nicolas Sarkozy a inviare truppe Congo orientale. La possibilità di un rinforzo angolano è stata ulteriormente rafforzata in seguito al fatto che i capi di stato e di governo della "South African Development Community"³⁵ (SADC) ha adottato una risoluzione l'8 novembre per inviare rinforzi alle FARDC e all'Angola. Il viceministro degli Affari esteri, Georges Chicoty, pochi giorni dopo, dopo un incontro a Bruxelles con i ministri degli esteri dell'UE, ha detto a Radio Nacional de Angola che Luanda avrebbe inviato truppe nel Congo nord-orientale. Tuttavia, alla fine tutto questo sembra essere finito nel nulla. Lo stesso CNDP ha ammesso di non essere sicuro dell'affermazione che una presenza angolana fosse stata individuata nel Nord Kivu. La prospettiva di rinforzi della SADC divenne sempre più remota. Sembra quindi probabile che il fallimento

³⁵ Il predecessore della Southern African Development Community (SADC) è stata la Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC), istituita nel 1980 a Lusaka, Zambia. Questo Trattato (SADC) definisce i suoi obiettivi principali come di seguito: raggiungere lo sviluppo e la crescita economica, alleviare la povertà, migliorare il livello e la qualità della vita delle popolazioni dell'Africa meridionale e sostenere le persone socialmente svantaggiate attraverso l'integrazione regionale. Questi obiettivi devono essere raggiunti attraverso una maggiore integrazione regionale, fondata su principi democratici e uno sviluppo equo e sostenibile. <https://www.sadc.int/about-sadc/overview/history-and-treaty/>

dell'aspettativa che l'Angola sarebbe intervenuta a sostegno delle FARDC ha giocato un ruolo decisivo nel convincere il presidente Kabila che non aveva altra scelta che parlare con i ribelli.

Sudan

Il Sudan non è stato direttamente colpito dalla crisi del Nord Kivu. Tuttavia, l'entità delle sfide sia per la MONUC che per le FARDC in questa provincia hanno lasciato la popolazione del Congo nord-orientale più vulnerabile agli attacchi dei ribelli dell'LRA³⁶. Di conseguenza, diverse migliaia di congolesi sono fuggite in Sud Sudan, oltre agli sfollati all'interno della RDC.

Secondo i funzionari del Sud Sudan, le ultime violenze hanno gravato pesantemente sullo stato meridionale dell'Equatore occidentale, che sta già lottando per reintegrare il proprio popolo, che stava piano piano tornando dopo essere rimasto sfollato nella guerra civile in Sudan. Per far fronte alla minaccia, il governo della RDC ha autorizzato un'operazione eseguita il 14 dicembre dall'UPDF³⁷ e dalle forze sud sudanesi contro i campi dell'LRA nell'est del Congo, inclusa la provincia più grande del Parco nazionale di Garamba. Dopo un attacco aereo e terrestre, i funzionari dell'Uganda hanno affermato che il 70% dei campi dell'LRA è stato distrutto. Ma attivisti per la pace nel nord dell'Uganda ha criticato l'assalto, avvertendo che l'operazione potrebbe far deragliare la pace, processo che aveva portato un po' di normalità nel nord dell'Uganda.⁵³ Questa paura è stata ampiamente giustificato da numerosi attacchi dell'LRA su larga scala nel Sudan meridionale e nella RDC orientale sin dall'Operazione di dicembre.⁵⁴ Un'ulteriore conseguenza dell'operazione è che i sudanesi non possono più posizionarsi come mediatori nel conflitto LRA-Uganda.

L'operazione MONUC

Dopo il genocidio del 1994 in Ruanda e l'istituzione di un nuovo governo lì, circa 1,2 milioni di Hutu ruandesi - compresi elementi che avevano preso parte al genocidio - sono fuggiti nelle vicine regioni del Kivu della RDC orientale, ex Zaire, un'area abitata da Tutsi etnici e altri. Una ribellione è iniziata lì nel 1996, mettendo le forze guidate da Laurent Désiré Kabila contro l'esercito del presidente

³⁶ Il Lord's Resistance Army (LRA) è stato uno dei gruppi armati più crudeli e duraturi dell'Africa centrale negli ultimi 30 anni. L'LRA ha rapito oltre 67.000 giovani, tra cui 30.000 bambini, per usarli come bambini-soldato, schiavi del sesso e facchini, e ha brutalizzato le comunità sin dal suo inizio nel 1987. È stato designato come gruppo terroristico dagli Stati Uniti e ha provocato la prima serie di mandati d'arresto della Corte penale internazionale contro il leader dell'LRA, Joseph Kony, e altri alti comandanti. www.enoughproject.org/

³⁷ La Forza di difesa popolare dell'Uganda (UPDF), precedentemente nota come Esercito di resistenza nazionale, è la forza armata dell'Uganda. I comandanti dell'esercito ugandese hanno mobilitato reti economiche transfrontaliere per sfruttare le opportunità economiche nella RDC orientale durante l'intervento militare della Forza di difesa popolare ugandese (UPDF) nelle guerre del Congo (1996-97; 1998-2003). Queste reti transfrontaliere sono il punto di partenza delle strutture politiche informali e delle reti che collegano il centro politico dell'Uganda al complesso bellico del Congo. K. VLASSENROOT, "Doing business out of war. An analysis of the UPDF's presence in the Democratic Republic of Congo" 13 aprile 2012

Mobutu Sese Seko. Le forze di Kabila, aiutate da Ruanda e Uganda, presero la capitale Kinshasa nel 1997 e ribattezzarono il paese Repubblica Democratica del Congo (RDC).

Nel 1998 è iniziata una ribellione contro il governo Kabila nelle regioni del Kivu. In poche settimane, i ribelli avevano conquistato vaste aree del paese. Angola, Ciad, Namibia e Zimbabwe hanno promesso al presidente Kabila il sostegno militare, ma i ribelli hanno mantenuto la presa sulle regioni orientali. Il Ruanda e l'Uganda hanno sostenuto il movimento ribelle, il Congolese Rally for Democracy (RCD). Il Consiglio di sicurezza ha chiesto un cessate il fuoco e il ritiro delle forze straniere e ha esortato gli Stati a non interferire negli affari interni del paese.

Dopo la firma dell'Accordo di Lusaka per il cessate il fuoco nel luglio 1999 tra la Repubblica Democratica del Congo (RDC) e cinque Stati regionali (Angola, Namibia, Ruanda, Uganda e Zimbabwe) nel luglio 1999, il Consiglio di sicurezza ha istituito la Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in la Repubblica Democratica del Congo (MONUC) con la sua risoluzione 1279 del 30 novembre 1999, inizialmente per pianificare l'osservazione del cessate il fuoco e il disimpegno delle forze e mantenere i contatti con tutte le parti dell'accordo per il cessate il fuoco. Successivamente, in una serie di risoluzioni, il Consiglio ha esteso il mandato della MONUC alla supervisione dell'attuazione dell'accordo di cessate il fuoco e ha assegnato molteplici compiti aggiuntivi correlati.

Le prime elezioni libere ed eque del paese in 46 anni si sono tenute il 30 luglio 2006, con gli elettori che hanno eletto un'Assemblea nazionale di 500 seggi. A seguito di un ballottaggio per la presidenza il 29 ottobre, e la risoluzione di una successiva sfida legale, il presidente Joseph Kabila (figlio del defunto Laurent Désiré Kabila assassinato nel 2001) è stato dichiarato vincitore. L'intero processo elettorale ha rappresentato uno dei voti più complessi che le Nazioni Unite abbiano mai contribuito a organizzare.

Dopo le elezioni, la MONUC è rimasta sul campo e ha continuato a svolgere molteplici compiti politici, militari, dello stato di diritto e di rafforzamento delle capacità come richiesto dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, compreso il tentativo di risolvere i conflitti in corso in un certo numero di province della RDC.

Il 1 ° luglio 2010, il Consiglio di sicurezza, con la sua risoluzione 1925, ha ribattezzato MONUC in "Missione di stabilizzazione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nella Repubblica Democratica del Congo" (MONUSCO) per riflettere la nuova fase raggiunta nel paese.

La nuova missione è stata autorizzata a utilizzare tutti i mezzi necessari per svolgere il suo mandato relativo, tra l'altro, alla protezione dei civili, del personale umanitario e dei difensori dei diritti umani sotto la minaccia imminente di violenza fisica e per sostenere il governo della RDC nella sua sforzi di stabilizzazione e consolidamento della pace.

Il Consiglio ha deciso che MONUSCO comprendesse, oltre alle componenti civili, giudiziarie e correttive appropriate, un massimo di 19.815 militari, 760 osservatori militari, 391 membri del personale di polizia e 1.050 membri di unità di polizia formate. Le future riconfigurazioni di MONUSCO sarebbero determinate con l'evolversi della situazione sul campo, tra cui: il completamento delle operazioni militari in corso nel Nord e nel Sud Kivu, nonché nelle province orientali; migliore capacità del governo di proteggere efficacemente la popolazione; e il consolidamento dell'autorità statale su tutto il territorio.

Nello specifico per quanto riguarda la regione del Kivu la missione delle Nazioni Unite in Congo (MONUC) ammonta a circa 17.500 soldati (dal novembre 2008 previsto per essere aumentato a poco meno di 20.000) in tutta la RDC, di cui 4.000 a 6.000 sono nel Nord Kivu. La maggior parte delle truppe dispiegate nel Nord Kivu sono indiane, il resto lo sono uruguaiano. Tra il 30 e il 40 per cento delle truppe di stanza nel Nord-Kivu non erano schierati sul campo perché svolgono attività logistiche. 31

Le sfide che la MONUC deve affrontare sono considerevoli. Secondo il capo della MONUC presso l'ufficio regionale a Goma, Hiroute Guebre Sellassie, tra i 35.000 uomini armati circa Nord Kivu che sono responsabili del disordine, sono membri delle truppe governative e altri, che non hanno una catena di comando né uno scopo ideologico. MONUC si trova in nella situazione in cui non può far fronte a compiti che non sono commisurati alla sua forza attuale. Alcune fonti congolese e umanitarie hanno accusato le truppe delle Nazioni Unite di non riuscire a proteggere civili, in particolare durante il massacro di Kiwanja a novembre. Ma Sellassie ribatte che il compito era estremamente difficile poiché c'erano solo 120 soldati MONUC tra Kiwanja e Rutshuru per difendere 120.000 persone.³² Tutte le parti in guerra accusano regolarmente le Nazioni Unite di schierarsi dalla parte dei loro nemici. Il CNDP e Il Ruanda afferma che le Nazioni Unite non sono abbastanza attive nella ricerca dei ribelli Hutu ruandesi. Allo stesso tempo, le autorità della RDC lo hanno fatto in più di un'occasione, tra agosto e la fine di ottobre, incitano le popolazioni locali ad attaccare i locali della MONUC perché erano risentite del fatto che la MONUC non ha sostenuto le offensive delle FARDC. Non c'è dubbio che tali incidenti e tensioni aumentano il rischio per tutti gli operatori umanitari sotto la bandiera dell'ONU. Al termine del vertice Ue dell'11 e 12 dicembre 2008, il presidente francese

Nicolas Sarkozy deplorava che non un numero sufficiente di truppe MONUC fosse dispiegato sul terreno nel Nord Kivu. Tuttavia, l'UE aveva respinto un appello del Segretario generale delle Nazioni Unite Ban Ki-moon per un ponte forza, in attesa del dispiegamento di 3.085 soldati e polizia MONUC aggiuntivi temporanei promesso dal Consiglio di sicurezza dell'ONU a novembre, ma probabilmente non disponibile per a ulteriori quattro mesi.³³ Invece il 22 dicembre il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha deciso di fare il aggiunte annunciate a fine novembre permanenti e di estendere il mandato della MONUC fino al alla fine di dicembre 2009. Inoltre, il mandato della MONUC per l'azione diretta venne rafforzato, con priorità elencate come la protezione dei civili e del personale umanitario, il disarmo e smobilitazione di gruppi armati stranieri e congolese, formazione dei FARDC a sostegno della riforma del settore della sicurezza, liberazione dei bambini-soldato reclutati da gruppi armati e frenare il traffico di minerali che alimenta gli sforzi bellici dei gruppi armati. ³⁴ I memorandum d'intesa con i paesi che contribuiscono con truppe alla MONUC sono visti come essere troppo restrittivi. L'efficienza della MONUC può essere ostacolata anche da un miglioramento degli armamenti tenuti dai loro avversari. Si ritiene che il CNDP abbia catturato diversi razzi lanciatori e varie altre armi pesanti, compresi i cannoni di artiglieria.

1.6 Lo sfruttamento dei minerali: cardine centrale del conflitto

La provincia del Nord Kivu nella Repubblica Democratica del Congo (RDC) ha visto poca tregua dal conflitto in più di due decenni. Fu qui che scoppiò la violenza etnica che precedette la prima guerra del Congo nel 1993 ed è qui che il conflitto continua fino ai giorni nostri. La sconfitta del più grande gruppo ribelle, Mouvement du 23 Mars (M23), nel novembre 2013 è servita solo a frammentare ulteriormente il panorama dei gruppi armati e attualmente ci sono più di 70 gruppi attivi nella regione.

Nel 2003, un accordo di armistizio ha portato la pace nella maggior parte della RDC. Ma le province orientali, e in particolare il Nord Kivu, rimasero irrequiete. Perché? La maggior parte dei resoconti dei media si concentra sullo sfruttamento illegale delle risorse minerarie che si pensa generi violenza in tre modi: attori nazionali e stranieri competono per il controllo dei siti minerari; i gruppi sono in grado di finanziare le loro operazioni; e gruppi utilizzano la violenza contro i civili per ottenere il controllo su aree ricche di risorse, o la capacità di sfruttarle. In effetti, i minerali sono considerati così strettamente legati alla violenza da essere stati soprannominati "i motori del caos".

All'inizio del 2004, il processo di pace stava già iniziando a svanire nel Nord Kivu. Secondo i termini dell'accordo, tutti i belligeranti dovevano unirsi a un governo di transizione e unire le loro forze in un

esercito nazionale. Tuttavia, divenne subito chiaro che non tutte le parti erano pienamente impegnate per la pace. Un primo segno di ciò è stata la defezione di tre alti ufficiali del Rally for Congolese Democracy (RCD), tra cui Laurent Nkunda per formare un movimento politico che si è trasformato nella ribellione del Congresso Nazionale per la Difesa del Popolo (CNDP) nel luglio 2006. La regione è stata di nuovo immersa nel tumulto, con i combattimenti che hanno raggiunto l'intensità della seconda guerra del Congo. Mentre i Mai Mai (milizie di autodifesa) erano responsabili di alcune di queste violenze, la lotta tra il CNDP e le Forces démocratiques de libération du congo, Al centro c'era il Ruanda (FDLR), il più grande gruppo Hutu ruandese.

Il CNDP ha conquistato un territorio consistente nel Nord Kivu e ha preso provvedimenti per stabilire strutture amministrative alternative. È stata istituita una forza di polizia, alcune tasse scolastiche e bollette sanitarie pagate e il lavoro comune organizzato per riparare le strade. Il denaro è stato raccolto esigendo tasse su "tutto, dai piccoli chioschi all'estrazione mineraria e al commercio di carbone"). che ha portato alla fine improvvisa della ribellione alla fine del 2008.

Sotto la nuova guida, il CNDP ha firmato un accordo di pace a Goma nel marzo 2009, che ha permesso al gruppo di mantenere le sue strutture di comando in atto. Quando sono state prese misure per smantellarle, un gruppo scissionista ha lanciato la ribellione dell'M23 nel maggio 2012. Una serie di reati ha catturato la capitale territoriale di Rutshuru, il confine di Bunagana e la base militare di Rumangabo. Questa serie di successi ha ingrossato i ranghi dell'M23 e ha preso provvedimenti per legittimarsi rafforzando la sua ala politica, creando una rete di riscossione delle tasse e mantenendo i contatti con gli operatori umanitari nelle aree sotto il suo controllo.⁶

Nel novembre 2012, l'M23 ha occupato Goma. Ma l'occupazione, insieme alla pubblicazione di un rapporto del Gruppo di esperti delle Nazioni Unite (ONU), ha messo in luce il sostegno che l'M23 stava ricevendo dal Ruanda. Diversi paesi occidentali, inclusi gli Stati Uniti (USA), hanno sospeso gli aiuti finanziari al Ruanda e il Ruanda, a sua volta, ha tagliato il suo sostegno all'M23. I colloqui di pace iniziarono, ma furono condotti solo in modo occasionale da entrambe le parti. Tuttavia, i colloqui hanno fatto precipitare una spaccatura nell'M23, la cui leadership era divisa su quale posizione prendere. Alla fine di ottobre 2013, a seguito della sospensione dei colloqui di pace, l'esercito della RDC, assistito dalla Brigata di intervento e dalle truppe delle Nazioni Unite, ha lanciato un'offensiva di successo. Entro due settimane, il gruppo ribelle era stato cacciato da tutte le sue roccaforti nel Nord Kivu e completamente sconfitto

Le dimensioni economiche della guerra civile e l'esistenza di una "maledizione delle risorse" sono stati di grande interesse per i ricercatori dalla fine degli anni '90. Paul Collier è stato il primo a

tracciare un legame esplicito tra la dipendenza dalle materie prime e l'inizio della guerra civile, teorizzando che i belligeranti entrassero in conflitto per trarne vantaggio materialmente. I movimenti ribelli potrebbero identificarsi in termini di rimostranze, ma in realtà queste erano poco più che giustificazioni egoistiche. Il lavoro successivo ha qualificato la teoria iniziale enfatizzando il ruolo della fattibilità: la guerra civile è ancora causata dall'avidità, ma molto probabilmente si verificherà in ambienti in cui una base economica può sostenerla. Non c'è posto nell'ipotesi di fattibilità per l'idea che la ribellione può essere una risposta legittima alla criminalità di Stato. Nel Nord Kivu, funzionari statali in qualche modo sono stati responsabili della maggior parte delle violazioni dei diritti umani. Questa criminalità sanzionata ha esacerbato le già massicce disuguaglianze sociali ed economiche e ha creato "rimostranze autentiche ed estreme".

Oltre alla prospettiva di fattibilità, è stato teorizzato che la disponibilità di risorse naturali modella le dinamiche dei movimenti ribelli. Ci sono due aspetti: In primo luogo, la ricchezza di risorse consente ai gruppi di reclutare sulla base di ricompense a breve termine. Ciò porta all'aumento dei ranghi da parte di membri opportunisti che hanno poco impegno per la causa. In secondo luogo, i leader motivati economicamente verranno gradualmente alla ribalta. Mentre l'evidenza che i combattenti si uniscono per motivi finanziari rimane incerta, la tendenza dei gruppi a favorire le motivazioni economiche nel tempo ha un sostegno più empirico. Il processo di "economizzazione", in base al quale i gruppi si riorientano gradualmente verso i profitti delle opportunità aperte dalla guerra, è stato uno dei tratti distintivi della seconda guerra del Congo.

Si pensa che il CNDP abbia guadagnato solo il 15% delle sue entrate dal commercio di minerali. Tuttavia, questa informazione deve essere qualificata riconoscendo che il CNDP sembra essere qualcosa di anomalo, con altri gruppi, la percentuale era molto più alta. M23 ha seguito uno schema simile. Secondo un rapporto dell'International Peace Information Service (IPIS), l'M23 non era coinvolto nel settore minerario e il controllo sui minerali non era una priorità per il gruppo. Durante il periodo di circa 18 mesi il gruppo era al suo apice, non ha fatto alcun tentativo di colpire i siti minerari, né ha condotto esportazioni di minerali attraverso le aree sotto il suo controllo. Il gruppo ha finanziato principalmente la sua ribellione imponendo tasse sulle famiglie e sui trasporti

Ciò non significa che l'M23 non sia riuscito a trarre profitto dal commercio di minerali. Una misura significativa del gettito fiscale del gruppo sui trasporti proveniva dall'esportazione di coltan e cassiterite attraverso il confine di Goma / Gisenyi. L'M23 aveva anche operatori al suo servizio e beneficiava della "liberazione" di scorte significative di minerali. Il gruppo probabilmente ha calcolato che non c'era bisogno che occupasse fisicamente le miniere quando controllava le rotte

dentro e fuori la regione. Questo potrebbe essere collegato al minerale che viene estratto: metalli come stagno, coltan e wolframite sono preziosi solo alla rinfusa e quindi possono essere tassati facilmente ai valichi di frontiera o sulle strade. Il controllo diretto delle miniere d'oro e di diamanti potrebbe essere più importante. Inoltre, il lavoro sul campo e la ricerca hanno dimostrato che mentre solo un piccolo numero di siti è sotto il controllo diretto di gruppi armati, tutti i livelli della catena di approvvigionamento dei minerali sono vulnerabili allo sfruttamento.

Sebbene sia il CNDP sia l'M23 guadagnassero dalle risorse minerarie, non era la loro motivazione principale né la loro principale fonte di reddito. La misura del sostegno popolare che avevano, insieme al fatto che erano abbastanza forti da controllare il territorio, significava che la tassazione e le tasse sui trasporti costituivano la maggior parte del loro reddito. Queste due forme di reddito non sono estranee al commercio di minerali; quindi, non sarebbe saggio avanzare affermazioni radicali. Tuttavia, l'impatto dell'embargo minerario sembra supportare l'affermazione di Johnson secondo cui "l'esistenza di un commercio di minerali non è un fattore che favorisce né il conflitto né la sua assenza nel Nord Kivu. Questa dinamica è chiara quando la traiettoria del commercio in coltan è considerata. Mentre un boom dei prezzi nei primi anni 2000 ha portato molti gruppi a finanziare le loro operazioni commerciando in coltan, una volta che il prezzo del minerale è sceso, è tornato ad essere solo uno dei tanti flussi di reddito, che includevano di tutto, dall'oro e lo stagno alla fauna selvatica e ai furti dei beni di consumo. La ricerca sul campo di Laudati attira l'attenzione sulla "economia della violenza" predatoria e informale che ha messo radici nella regione. I blocchi stradali, la riscossione delle tasse, i profitti delle risorse forestali (carbone, legname e canapa), il saccheggio del bestiame e il furto organizzato contribuiscono tutti al reddito dei vari gruppi ribelli.

Il reddito è generato anche da beni non minerali che costituiscono la base dell'economia quotidiana. Nessuna attività, per quanto di basso livello, sfugge alla predazione e vengono presi di mira anche prodotti apparentemente piccoli come latte, formaggio e olio di palma.

C'è una percezione diffusa che il CNDP e l'M23 fossero delegati ruandesi creati per continuare il profitto che è iniziato sul serio durante la seconda guerra del Congo. Sebbene il Ruanda rimanga profondamente coinvolto nelle attività minerarie nel Nord Kivu, le preoccupazioni per la sicurezza piuttosto che gli interessi economici sono la motivazione principale.¹⁹ La più pressante di queste preoccupazioni è la continua presenza di resti delle FDLR nell'area. C'è anche una diffidenza generale nei confronti del governo della RDC, considerato debole, corrotto e incapace di mantenere l'ordine nei suoi territori orientali.

Detto questo, il sostegno che l'M23 ha ricevuto dal governo ruandese è stato ben documentato. Secondo le testimonianze rese a Stearns²⁰ da funzionari ugandesi ed ex membri dell'M23, il Ruanda è stato coinvolto nel gruppo sin dal suo inizio. Il Gruppo di esperti delle Nazioni Unite²¹ ha riferito che il governo ruandese ha fornito sostegno militare diretto, "facilitando il reclutamento, incoraggiando e facilitando le diserzioni dalle forze armate della RDC e fornendo armi, munizioni, intelligence e consulenza politica".

In conclusione, si può affermare che dalla fine degli anni '90, le organizzazioni non governative (ONG) come Global Witness hanno promosso iniziative e leggi contro i "minerali dei conflitti", sulla base del fatto che i profitti da questi minerali alimentano i conflitti. Queste campagne hanno portato alla creazione di un gruppo di inchiesta delle Nazioni Unite - che, a sua volta, ha portato all'approvazione di una serie di leggi o alla creazione di progetti per riformare il settore minerario.²² Nel luglio 2010 è stato approvato il Dodd-Frank Act statunitense. e, poco dopo, il governo della RDC sospese l'attività mineraria nelle province orientali in quello che equivaleva a un embargo de facto sui minerali provenienti dal Kivus. Tuttavia, il divieto non ha avuto il risultato voluto. I gruppi armati sembravano a malapena influenzati dalla perdita di reddito dai minerali, diversificando rapidamente i loro flussi di reddito

Le guerre del Congo hanno avuto un effetto devastante sull'economia della RDC. Le comunità agricole sono state devastate e la scarsità di terra significa che i giovani non possono dedicarsi all'agricoltura. Le operazioni criminali su larga scala rimangono diffuse. Tuttavia, l'ipotesi di "avidità" prevalente in alcune teorie sulle risorse e sui conflitti è imprecisa. Per la maggior parte delle persone coinvolte, il commercio di minerali è semplicemente un modo per tirare avanti in una società in cui la povertà è endemica.

Sebbene le risorse naturali non abbiano causato le guerre nella RDC, ci fu una progressiva "economizzazione" per cui la violenza divenne sempre più motivata dal profitto. Alla fine della seconda guerra del Congo, questo modello fu stabilito e le persone potenti stavano facendo molto di soldi. Sarebbe allettante vedere le ribellioni del CNDP e dell'M23 come una continuazione di questo processo. Entrambe erano ribellioni "dall'alto verso il basso" iniziate come ammutinamenti dell'esercito, e l'arricchimento dei leader di questi movimenti è ben documentato. Possiamo forse vedere le prove della teoria di Weinstein di una "maledizione delle risorse" all'interno delle dinamiche di un movimento ribelle nella traiettoria del CNDP e M23. Il primo ammutinamento dell'M23 è crollato dopo pochi giorni, con la maggior parte delle truppe dell'ex CNDP che sono tornate nell'esercito. Secondo quanto riferito, i soldati erano stanchi di vedere i loro comandanti arricchirsi.

Sebbene i gruppi ribelli utilizzino queste risorse per finanziare le loro operazioni, non ne consegue che siano la forza trainante del conflitto. Se così fosse, le attività militari si concentrerebbero sulla creazione di un controllo diretto su aree ricche di risorse. Questo non è stato il caso del Nord Kivu, dove non ci sono stati combattimenti per il controllo di importanti siti minerari. È anche vero che la parte del Gran Nord della regione ha visto molta meno violenza, nonostante sia la patria dell'oro e dei diamanti. siti minerari che la teoria delle risorse suggerisce che i ribelli troverebbero più attraenti

È chiaro che i minerali sono stati un potente fattore nei conflitti, ma l'esatta relazione tra la ricchezza di risorse del Nord Kivu e lo svolgimento della guerra è più difficile da decifrare rispetto a quanto coglie il discorso tradizionale. Le Billon osserva che le materie prime primarie sono "altamente suscettibili di tassazione e saccheggio" e quindi un mezzo per "intensificare e prolungare" i conflitti. Ma mentre sia l'M23 che il CNDP guadagnavano dalle risorse minerarie, non era la loro motivazione principale o la loro principale fonte di reddito. Le ribellioni riguardavano la demografia, la cittadinanza e il diritto alla terra e furono alimentate non dall'avidità ma dalla convinzione che il governo della RDC non fosse in grado o non fosse disposto a proteggere la comunità Tutsi. L'esistenza di un fiorente commercio di minerali non lo è, nelle parole di Dominic Johnson, "un fattore che favorisce il conflitto o la sua assenza nel Nord Kivu". È quindi fondamentale che i tentativi di raggiungere una migliore comprensione della violenza nella regione si concentrino su cause politiche e sociali, piuttosto che economiche.

Capitolo 2

La sicurezza dell'agente diplomatico, un problema della policy della Comunità Internazionale

Questo capitolo esaminerà in dettaglio il problema della protezione del personale dalla violenza, più nello specifico di presa d'ostaggio o di natura terroristica, come un problema di politica della comunità internazionale. Verrà svolto delineando proprio ciò che è stato causa di violazione. Dire che siamo interessati alla violenza contro gli agenti diplomatici come un problema di politica comunitaria internazionale implica che non lo si guardi, ad esempio, come un problema di politica nazionale o locale, anche se indubbiamente lo è, in qualsiasi nazione o sede delle operazioni di un'organizzazione internazionale pubblica. Né si tratta principalmente di comprenderne le radici o le prospettive come fenomeno sociale e politico. Mentre entrambe queste prospettive sono rilevanti nel fare o eseguire qualsiasi tipo di politica collettiva a livello internazionale, questo documento, piuttosto, affronterà quanto segue: dal momento che il problema della protezione dei diplomatici e delle loro strutture contro la violenza è *ipso facto* una questione di interesse internazionale è perciò è stata oggetto specifico di una serie di sforzi di cooperazione internazionale multilaterale sotto forma di trattati e altre misure. Di seguito si prenderà in analisi la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche³⁸ come punto di partenza per delineare in primo luogo la figura dell'agente diplomatico e in secondo luogo quali sono le garanzie a lui dovute che gli permettano di svolgere le proprie funzioni senza ingerenza da parte dello stato accreditante. Si parla dunque di immunità e inviolabilità personale. Nei paragrafi sottostanti verranno affrontati e sviscerati tali argomenti, in modo tale da poter sviluppare la questione da un punto di vista maggiormente giuridico.

2.1 Dalla Convenzione di Vienna alla definizione di “agente diplomatico”

Lo status di agente diplomatico è stato riconosciuto dai popoli di tutte le nazioni fin dall'antichità. Al momento della sua adozione il 18 aprile 1961, la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche era ampiamente considerata come base fondamentale per codificare il diritto diplomatico. Molti autori oggi la considerano la pietra miliare che regola il diritto delle relazioni diplomatiche. Alla fine del

³⁸ Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, conclusa a Vienna il 18 aprile 1961 ed entrata in vigore il 24 aprile 1964. Il testo ufficiale della Convenzione è reperibile sul sito https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-3&chapter=3&clang=_en

1986, 148 Stati avevano già aderito alla Convenzione; occorre tuttavia osservare che quei pochi Stati che non hanno ancora aderito presentano nel proprio diritto interno delle disposizioni che risultano in gran parte conformi ai diritti e agli obblighi enunciati nella Convenzione, la quale codifica per la maggior parte il diritto internazionale consuetudinario, come affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia. All'interno de "United States Diplomatic Staff di Teheran"³⁹, attraverso le misure provvisorie indicate il 15 dicembre 1979 ed infine nella sentenza pronunciata il 24 maggio 1980. Qui la Corte ha espresso all'unanimità l'opinione che i privilegi e le immunità del personale diplomatico e consolare facevano parte del diritto internazionale generale. I due membri della Corte che hanno dissentito su alcuni aspetti dell'ordinanza finale ed hanno espressamente riconosciuto o concordato espressamente con le parti della sentenza riguardanti i privilegi, le inviolabilità e le immunità.

Oggi il diritto diplomatico è diventato, in molti aspetti, una parte unica del diritto internazionale pubblico. La stragrande maggioranza degli Stati, se non tutti, applicano le sue regole ogni giorno, poiché sono in relazione diplomatica tra loro. Ma quando si prende in considerazione un'applicazione così ampia ed estesa del diritto diplomatico, è sorprendente apprendere quanto sia eccezionalmente alto il livello di obbedienza alla legge tra gli stati interessati. In primo luogo, le regole del diritto diplomatico erano da tempo stabili e consolidati prima che fossero codificati nella Convenzione di Vienna. In secondo luogo, il semplice principio di reciprocità rappresenta una protezione efficace contro le violazioni del diritto diplomatico da parte degli Stati. Poiché la maggior parte degli Stati sono normalmente sia Stati mittenti che riceventi, possono rispondere a qualsiasi azione inappropriata

³⁹ Il caso è stato portato dinanzi alla Corte su richiesta degli Stati Uniti in seguito all'occupazione della sua ambasciata a Teheran da parte di militanti iraniani il 4 novembre 1979 e alla cattura e detenzione in ostaggio del suo personale diplomatico e consolare. Su richiesta degli Stati Uniti per l'indicazione di misure provvisorie, la Corte ha ritenuto che non vi fosse presupposto più fondamentale per i rapporti tra gli Stati dell'inviolabilità degli inviati diplomatici e delle ambasciate, e ha indicato misure provvisorie per assicurare l'immediato ripristino degli Stati Uniti Stati dei locali dell'Ambasciata e rilascio degli ostaggi. Nella sua decisione sul merito della causa, in un momento in cui la situazione lamentata persisteva, la Corte, nella sua sentenza del 24 maggio 1980, ha ritenuto che l'Iran aveva violato e stava ancora violando gli obblighi che gli erano dovuti nei confronti degli Stati Uniti ai sensi dell'art. convenzioni in vigore tra i due paesi e norme di diritto internazionale generale, che la violazione di tali obblighi impegnava la propria responsabilità e che il governo iraniano era tenuto a garantire l'immediato rilascio degli ostaggi, a ripristinare i locali dell'Ambasciata e a risarcire per il danno causato al governo degli Stati Uniti. La Corte ha riaffermato l'importanza fondamentale dei principi di diritto internazionale che disciplinano le relazioni diplomatiche e consolari. Ha sottolineato che mentre, durante i fatti del 4 novembre 1979, la condotta dei militanti non poteva essere direttamente imputata allo Stato iraniano — per mancanza di informazioni sufficienti — tale Stato non aveva tuttavia fatto nulla per impedire l'attacco, fermarlo prima che raggiungesse il suo completamento o obbligare i militanti a ritirarsi dai locali e rilasciare gli ostaggi. La Corte ha rilevato che, dopo il 4 novembre 1979, alcuni organi dello Stato iraniano avevano avallato gli atti denunciati e avevano deciso di perpetuarli, cosicché tali atti si erano trasformati in atti dello Stato iraniano. La Corte si è pronunciata, nonostante l'assenza del governo iraniano e dopo aver respinto le ragioni addotte dall'Iran in due comunicazioni indirizzate alla Corte a sostegno della sua affermazione secondo cui la Corte non poteva e non doveva accogliere la causa. La Corte non è stata chiamata a pronunciarsi ulteriormente sul risarcimento del danno arrecato al governo degli Stati Uniti in quanto, con ordinanza 12 maggio 1981, la causa è stata cancellata dall'elenco a seguito di rinuncia.

CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA, *Stati Uniti e il personale consolare a Teheran (Stati Uniti c.Iran)*, 29 novembre 1979

da parte di un altro Stato verso i suoi agenti diplomatici con misure simili contro i diplomatici dello Stato trasgressore. Pertanto, il principio di reciprocità con gli interessi comuni degli stati garantisce l'applicazione efficiente del diritto diplomatico e anche l'obbedienza generale. Ma allo stesso tempo, questo principio può bloccare cambiamenti e innovazioni auspicabili in relazione all'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale - gli stati non possono avviare la nascita di un nuovo diritto internazionale consuetudinario per affrontare nuovi sviluppi.

La Convenzione di Vienna è emersa come uno strumento di diritto internazionale fondamentale per la condotta diplomatica in tutto il mondo ed è il punto di riferimento quando si esamina il concetto di immunità diplomatica. Un esame delle sue disposizioni rivela un tentativo di temperare la facilitazione della diplomazia con la concessione di alcune libertà al singolo diplomatico. I diplomatici non possono essere citati in giudizio, a meno che la particolare azione non rientri in una delle tre eccezioni elencate nell'articolo 31⁴⁰. Naturalmente gli agenti diplomatici possono essere citati in giudizio per una questione che si ritiene rientri in una delle tre eccezioni. Se gli agenti diplomatici sono citati in giudizio, non devono rivendicare l'immunità perché l'hanno già.

In primo luogo, ci sono definizioni di alcune funzioni tradizionali della missione diplomatica, come la rappresentanza dello Stato d'origine nello Stato ricevente. In secondo luogo, sono definiti alcuni diritti dello Stato ricevente, compreso il diritto di non approvare il futuro capo della missione, di dichiarare, senza spiegazioni, qualsiasi membro del personale diplomatico una persona non grata, e di fissare un limite alle dimensioni della missione. In terzo luogo, lo Stato ricevente ha il dovere di proteggere i locali della missione e le sue comunicazioni, compresa la borsa diplomatica, e di fornire tutte le strutture per lo svolgimento delle funzioni della missione.

Per quanto riguarda i privilegi e le immunità ai sensi della Convenzione del 1961, questi possono essere divisi in due categorie; in primo luogo, le immunità che prevedono che i locali e i documenti della missione siano inviolabili. Tali immunità sono ritenute assolute. In secondo luogo, le immunità degli agenti diplomatici, delle loro famiglie, del personale subordinato e delle loro famiglie; la

⁴⁰ Art. 31 1 recita: "L'agente diplomatico gode dell'immunità dalla giurisdizione penale dello Stato accreditario. Esso gode del pari dell'immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa dello stesso, salvo si tratti di: a. azione reale circa un immobile privato situato sul territorio dello Stato accreditario, purché l'agente diplomatico non lo possieda per conto dello Stato accreditante ai fini della missione; b. azione circa una successione cui l'agente diplomatico partecipi privatamente, e non in nome dello Stato accreditante, come esecutore testamentario, amministratore, erede o legatario; c. azione circa un'attività professionale o commerciale qualsiasi, esercitata dall'agente diplomatico fuori delle sue funzioni ufficiali nello Stato accreditario" Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche Conclusa a Vienna il 18 aprile 1961 Approvata dall'Assemblea federale il 21 giugno 19632
https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1964/435_431_431/20130201/it/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-1964-435_431_431-20130201-it-pdf-a.pdf

persona dell'agente diplomatico è inviolabile e non può essere arrestata o detenuta. L'invulnerabilità dell'agente è l'immunità più antica e fondamentale. L'agente diplomatico è anche immune dalla giurisdizione penale, amministrativa e civile (con limitate eccezioni) dello Stato ricevente. Non sembra esserci alcuna eccezione all'immunità dalla giurisdizione penale. Una persona accreditata non è esente dall'obbligo di obbedire alla legge locale ed è soggetta al dovere espresso di rispettare le leggi interne dello Stato ricevente. Tuttavia, in assenza di una rinuncia da parte dello Stato di invio, il violatore protetto di una norma interna sarà immune dalla giurisdizione locale per farla rispettare.

Nel criticare la Convenzione, René Vark, professore associato di diritto internazionale presso l'università di Vartu, nota che essa non fa alcun tentativo di distinguere i crimini in base alla loro gravità e che non c'è nemmeno una definizione unificata dei diversi gradi di crimine. Egli osserva che in questo stato di cose, spetta alle leggi nazionali dei singoli stati classificare i crimini che di per sé sono aperti a molteplici interpretazioni. Nonostante ciò, la legge che regola le relazioni diplomatiche non è priva di antidoti per l'abuso di immunità. Sostiene che la legge sulle relazioni diplomatiche non fornisce una soluzione soddisfacente per contenere i problemi legati all'abuso delle immunità e dei privilegi diplomatici da parte dei diplomatici. La legge non riesce a fornire un equilibrio tra gli interessi dello Stato che invia e di quello che riceve. Leslie Shirin Farhangi dell'Università di Stanford ⁴¹ in "Insuring against Abuse of Diplomatic Immunity" afferma che la Convenzione devia dalla necessità funzionale, insistendo più sulla necessità individuale che sulla funzionalità delle immunità e dei privilegi. Si può quindi notare che l'immunità prevista dalla Convenzione è troppo ampia e dovrebbe essere ristretta in base al tipo di missione e funzione di un diplomatico.

Si può sostenere che affrontare l'abuso dell'immunità diplomatica creando una nuova e più restrittiva interpretazione della Convenzione di Vienna ha il vantaggio di lavorare nel quadro esistente del diritto internazionale.

Poiché il concetto di immunità diplomatica rende praticamente impossibile per qualsiasi autorità locale esercitare il proprio potere su agenti diplomatici debitamente nominati, esso ha naturalmente causato molti problemi sociali. La comprensione generale è che lo status diplomatico non dà in alcun modo agli agenti diplomatici il permesso di violare le leggi e i regolamenti dello Stato ricevente e la stragrande maggioranza dei diplomatici sono effettivamente obbedienti alla legge. Pertanto, gli abusi occasionali del loro status privilegiato, ad esempio la guida in stato di ebbrezza o la causa di un incidente stradale, che vengono portati all'attenzione del pubblico, tendono a ricevere una quantità

⁴¹ L. S. FARHANGI, "Insuring against Abuse of Diplomatic Immunity", in *Stanford Law Review* Vol. 38, No. 6, luglio 1986, p. 1517-1547

sproporzionata di pubblicità rispetto ad altri casi simili, in cui la persona interessata non ha questo status speciale, e quindi servono a pregiudicare l'atteggiamento pubblico verso la pratica dell'inviolabilità personale e l'immunità diplomatica. Tuttavia, indipendentemente dalla gravità dei reati, gli Stati si sono finora astenuti da gravi azioni di ritorsione a causa di diversi fattori. In primo luogo, gli Stati mantengono un numero considerevole di agenti diplomatici all'estero e non vogliono mettere in pericolo la situazione dei loro diplomatici in paesi diversi e non sempre particolarmente sicuri. In secondo luogo, ci può essere una comunità menzionabile di espatriati dello stato ricevente nello stato di invio e quindi la misura in cui gli stati riceventi si avvarranno delle opportunità di risposta all'abuso dello status diplomatico dipende in larga misura dal fatto che quella comunità di espatriati sia percepita come a rischio. Per esempio, nel grave incidente del Libyan People's Bureau, il Regno Unito si è trattenuto da reazioni più dure perché preoccupato per la sicurezza e il benessere di circa 8.000 britannici residenti in Libia.

L'inviolabilità personale e l'immunità diplomatica sono state estese tradizionalmente anche ai capi di stato e persino ai membri del governo. Queste persone hanno commesso crimini ancora più gravi ed efferati come leader dei loro paesi rispetto agli agenti diplomatici.

Il sistema delle immunità diplomatiche risale al tardo Rinascimento, quando gli stati sovrani stavano emergendo come elementi dominanti della politica internazionale. Con centinaia di Stati sovrani responsabili solo verso loro stessi, il rischio di conflitto e di guerra era schiacciante, così come il bisogno di diplomazia. Gli Stati avevano bisogno di una rappresentanza diplomatica permanente, le ambasciate, per mantenere la comunicazione e rimanere informati, e assicurarsi che gli altri paesi capissero cosa volessero. Il moderno concetto di immunità diplomatica fu stabilito nel XIX secolo a Vienna nel 1815, prima di essere solidificato dalla Lega delle Nazioni e più tardi dalle Nazioni Unite nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche. Le ambasciate ottennero la dottrina legale dell'extraterritorialità.

Fino a che punto si estende l'immunità diplomatica? Prima dell'istituzione della Lega delle Nazioni, le protezioni diplomatiche erano considerate una norma con regolamenti esatti che variavano in tutto il mondo. Tuttavia, con l'istituzione della Società delle Nazioni arrivò con disposizioni specifiche per le immunità da concedere ai diplomatici per rappresentanti dei membri della Lega e di coloro che eseguissero la volontà della Lega stessa. Queste due disposizioni hanno introdotto protezioni diplomatiche e universalizzate agli Stati membri della Lega stessa, proteggendo i diplomatici dalla persecuzione legale, pur avendo un sistema a due livelli.

Questo sistema si sarebbe poi evoluto nel concetto di immunità diplomatica riconosciuto nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche. Pur differendo nell'istituzione dalla protezione diplomatica della Lega delle Nazioni, le protezioni delle Nazioni Unite per i diplomatici, come delineato nella la Convenzione di Vienna va oltre nella descrizione delle protezioni dei diplomatici, affermando che essi sono esclusi dalla giurisdizione dello stato in cui si trova il loro lavoro.⁴² Da questo punto di vista, quindi, le disposizioni ONU dell'immunità diplomatica sono chiare e solide per quanto riguarda la giurisdizione per l'applicazione della legge per i diplomatici e quindi la necessità per lo stato di invio di spogliare il diplomatico di tali protezioni per gli altri stati da perseguire.⁴³ Così, l'ONU è in grado di bilanciare il potere dello stato, creando un quadro universale per l'immunità per promuovere relazioni diplomatiche stabili.

La Convenzione di Vienna è senza dubbio uno delle più sicure convenzioni multilaterali nel campo delle relazioni e la chiave sta nella sua utilità pratica. È essenziale per lo svolgimento sicuro e regolare delle relazioni diplomatiche, in particolare nell'esecuzione quotidiana da parte delle missioni diplomatiche delle loro funzioni di rappresentare lo Stato d'invio nello Stato di destinazione e nel riferire ai loro governi sulle condizioni e gli sviluppi nello Stato ricevente. La Convenzione non è tuttavia priva di ambiguità e non è completa nella sua copertura di tutti gli aspetti della "pratica diplomatica".

Come già anticipato, la Convenzione di Vienna è l'autorità giuridica internazionale che controlla la portata dell'immunità diplomatica.⁴⁴ Essa prevede che i diplomatici, il personale delle missioni diplomatiche, le famiglie degli agenti diplomatici e i dipendenti personali dei membri della missione ricevono vari gradi di immunità dalla giurisdizione dello Stato ricevente.⁴⁵ L'agente diplomatico,

⁴² UNITED NATIONS "Privileges and Immunities, Diplomatic and Consular Relations, Vienna Convention on Diplomatic Relations" consultabile di seguito:

https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=tre_aty&mtdsg_no=iii-3&chapter=3&lang=en

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Va notato che le missioni e gli agenti diplomatici sono distinti dai consolati e organizzazioni internazionali di diritto internazionale. I privilegi e le immunità concessi agli ufficiali consolari e le missioni sono principalmente previsti dalla Convenzione di Vienna sul consolare Relazioni, 24 aprile 1963, 21 U.S.T. 77. I privilegi e le immunità accordati all'individuo organizzazioni internazionali e i loro membri sono determinati dal trattato o dal diritto interno del lo Stato ricevente. Ad esempio, i privilegi e le immunità concessi a internazionali le organizzazioni degli Stati Uniti sono governate dall'Organizzazione internazionale per le immunità Atto, 22 U.S.C. § 288 (2003).

⁴⁵ I familiari di un diplomatico che non sono cittadini dello Stato di residenza godono dello stesso privilegio e immunità concessi al diplomatico ai sensi degli articoli da 29 a 36 del Convenzione di Vienna. Convenzione di Vienna all'art. 37(1). I membri dell'amministrazione e personale tecnico della missione diplomatica, insieme ai membri delle loro famiglie, provvede, se lo sono, non cittadini o residenti permanenti nello Stato di residenza, godono dei privilegi e delle immunità concesso agli agenti diplomatici eccetto 1) la loro immunità dalla giurisdizione civile e amministrativa dello Stato di residenza non si estende agli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni e 2) esenzioni dai dazi doganali per gli articoli importati nello Stato di residenza per scopi ufficiali o 'uso personale si applicherà solo al momento della prima installazione. ID. all'art. 37(2). membri del personale di servizio della missione che non sia cittadino o residente permanente nello Stato ospitante godono dell'immunità per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, nonché l'esenzione da tasse e imposte sugli emolumenti percepiti in ragione del loro rapporto di lavoro. ID. all'art. 37(3). I

definito come "il capo della missione o un membro del personale diplomatico della missione"⁴⁶, riceve il più alto grado di immunità. L'articolo 29 della Convenzione di Vienna stabilisce che: "La persona di un agente diplomatico è inviolabile. Egli non può essere sottoposto ad alcuna forma di arresto o di detenzione. Lo Stato ricevente lo tratta con il dovuto rispetto e prende tutte le misure appropriate per prevenire qualsiasi attacco alla sua persona, alla sua libertà o alla sua dignità". Un'altra opzione a disposizione dello Stato ricevente è quella di raggiungere un accordo con lo Stato d'invio per revocare l'immunità di un diplomatico. L'articolo 32 della Convenzione di Vienna prevede che lo Stato d'invio possa revocare l'immunità diplomatica di un agente, sebbene questa rinuncia debba sempre essere espressa. Un notevole esempio recente di uno Stato d'invio che ha rinunciato all'immunità diplomatica per un funzionario straniero si è verificato nel 1997, quando un diplomatico georgiano, guidando ubriaco, ha ucciso un adolescente americano in un incidente stradale. Sebbene l'immunità diplomatica avrebbe protetto il diplomatico da procedimenti giudiziari negli Stati Uniti, la Georgia rinunciò all'immunità del diplomatico, che fu successivamente condannato per omicidio colposo.⁴⁷ Il diplomatico rimase comunque immune da cause civili, perché né la richiesta del Dipartimento di Stato alla Georgia di una rinuncia all'immunità né l'effettiva rinuncia all'immunità né l'effettiva rinuncia menzionavano espressamente una causa civile. Il risarcimento per i reati commessi da un diplomatico nello Stato ricevente può essere richiesto all'interno dello Stato d'invio. L'immunità dell'agente diplomatico dalla giurisdizione dello Stato ricevente non lo esenta dalla giurisdizione dello Stato d'invio. A seconda del particolare diritto civile e penale dello Stato d'origine, i suoi diplomatici potrebbero essere potenzialmente ritenuti responsabili di azioni che commettono in un altro Stato. Inoltre, i privilegi e le immunità previsti dalla Convenzione di Vienna rimangono soggetti a limitazioni reciproche. L'articolo 47 della Convenzione prevede che se lo Stato ricevente viola i diritti legali concessi allo Stato d'invio, lo Stato d'invio è autorizzato a ricambiare questo trattamento contro i diplomatici dello Stato ricevente.

Un metodo per affrontare l'abuso è quello di dichiarare il diplomatico persona non grata, in tal caso lo Stato d'invio deve richiamare il diplomatico o porre fine alle sue funzioni con la missione, eliminando così la sua potenziale immunità diplomatica. Se lo Stato d'invio rifiuta o non risponde alla dichiarazione di persona non grata dello Stato ricevente riguardo a uno dei suoi diplomatici, lo Stato ricevente può rifiutarsi di riconoscere la persona in questione come membro della missione.

dipendenti privati dei membri della missione, se non sono cittadini di o residenti permanenti nello Stato di residenza, essere esenti da tasse e imposte sugli emolumenti ricevono in ragione del loro impiego. ID. all'art. 37(4).

⁴⁶ Id. art. 1(e).

⁴⁷ Knab v. Republic of Georgia, Civ. No. 97-3118, 1998 WL 34067108 (D.D.C. 29 maggio 1998)

Fin dai tempi antichi, l'immunità diplomatica è stata una pratica abituale nelle relazioni internazionali. La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche ha codificato questa pratica consuetudinaria e ha fornito ai diplomatici un'ampia immunità dalla giurisdizione degli Stati riceventi che può essere aggirata solo in circostanze limitate.

Data la tendenza della politica internazionale a diventare conflittuale, è vitale per i diplomatici che lavorano in stati stranieri debbano essere protetti in qualche modo dalle ripercussioni al fine di mantenere aperte le linee di comunicazione tra gli stati, anche in tempi di tensione o conflitto. Se i diplomatici potessero essere arbitrariamente arrestati o imprigionati, la diplomazia si disintegrerebbe. In risposta a questa necessità, quattrocento anni fa la comunità internazionale ha iniziato a istituire processi per assicurare che i diplomatici fossero immuni da arresti arbitrari, molestie o interferenze nello svolgimento del loro lavoro. Questo significava un'eccezione alle leggi degli stati in cui lavoravano mentre erano in missione diplomatica come un rappresentante del loro governo d'origine. Oggi la diplomazia è tutelata dalle protezioni nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961. Il trattato rimane il baluardo della diplomazia, isolando le missioni diplomatiche dalle leggi locali che potrebbero inibire la capacità degli stati stranieri di mantenere tranquille relazioni. Ma l'immunità diplomatica ha anche impantanato consolati e ambasciate nella controversia. L'immunità diplomatica dalla detenzione legale, persecuzione e interferenza si basa sul principio di extraterritorialità, la dottrina che i rappresentanti legali degli Stati sovrani non sono soggetti alle leggi del paese ospitante, il paese in cui lavorano. Questo assicura che possano svolgere il loro lavoro senza pressione o interferenza. Sulla base del principio 1 Nazioni Unite. (n.d.). Privilegi e immunità, relazioni diplomatiche e consolari, ecc: La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche ha recuperato dal principio di reciprocità giuridica dove gli stati accettano di rispettare i diritti dei diplomatici di altri paesi, sul presupposto che i propri diplomatici saranno trattati altrettanto bene. I diplomatici non devono temere arresti arbitrari o interferenze nel loro lavoro. Questo principio è il fondamento delle moderne relazioni diplomatiche. A volte non è sufficiente. In un caso estremo, il 4 novembre 1979, dei manifestanti attaccarono l'Ambasciata degli Stati Uniti in Iran a Teheran, sequestrarono i suoi documenti e le sue attrezzature, e presero prigionieri i 52 membri del personale americano che si trovava al suo interno. Furono imprigionati e torturati per 444 giorni prima di essere rilasciati. Il sequestro dell'ambasciata rimane una fonte di orgoglio ufficiale e nazionalista in Iran. I due paesi sono rimasti senza relazioni diplomatiche fino ad oggi.

Pur essendo parte stabile della rete diplomatica internazionale dal 1961; tuttavia, non è priva di difetti significativi in grado di impattare negativamente sulle relazioni diplomatiche.

Tuttavia, esistono anche problemi riguardanti l'immunità diplomatica per gli stati che inviano questi diplomatici protetti all'estero. Questi problemi riguardano per lo più gli impatti negativi sulla relazione tra lo stato che invia e quello che ospita, poiché avere un disaccordo pubblico riguardo funzionari diplomatici di alto livello può portare a controversie imbarazzanti. Soprattutto negli stati con stampa libera, le controversie di alto livello riguardanti potenziali abusi dell'immunità diplomatica possono portare a tensioni nei rapporti con gli alleati e alla perdita di fiducia da parte degli elettori di quegli stati. fiducia da parte degli elettori di quegli Stati. Sebbene sia possibile per gli Stati risolvere la questione eliminando le protezioni diplomatiche per i funzionari accusati di crimini efferati, gli stati devono bilanciare la necessità di salvare la faccia a livello internazionale, interno e con il proprio corpo diplomatico.

Data la lunga storia dell'immunità diplomatica e delle Nazioni Unite, esiste una pletera di precedenti in cui impegnarsi per quanto riguarda le precedenti azioni delle Nazioni Unite. Ci sono tre pezzi notevoli di discussione quando si tratta di immunità diplomatica e i suoi problemi: la Convenzione di Vienna del 1961, l'immunità funzionale delle Nazioni Unite e i casi della Corte Internazionale di Giustizia. La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 rimane il più importante per la considerazione degli abusi e delle potenziali riforme dell'immunità diplomatica. Le sezioni critiche riguardano la capacità degli Stati di revocare l'immunità diplomatica, la portata delle protezioni di tale immunità, e l'idoneità del personale diplomatico a possedere tali protezioni. Queste aree specifiche di considerazione delineano gran parte delle protezioni offerte dall'immunità diplomatica, e fungono da fondamento suscettibile di abusi.

Successivamente, la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite delineano le protezioni specifiche del personale delle Nazioni Unite e l'estensione di tali protezioni. Mentre questo permette all'ONU di essere isolata dalle leggi degli Stati in cui l'ONU opera, rimangono disposizioni significative per quanto riguarda la risoluzione di controversie che potrebbero sorgere dall'azione delle Nazioni Unite che il più delle volte prende la forma di un accordo arbitrato. È importante, però, che queste protezioni dell'ONU possono estendersi a una varietà di rappresentanti che agiscono sotto mandato ONU compresi i rappresentanti dell'OMS, del FMI, delle forze di pace dell'ONU e di altre organizzazioni delle Nazioni Unite. Significa che l'immunità funzionale delle Nazioni Unite può essere il caso di un'ampia rete. Infine, il Protocollo opzionale della Convenzione di Vienna fornisce la base per risolvere le controversie relative all'immunità diplomatica. L'aspetto più importante di questo documento specifico risiede nella disposizione della Corte internazionale di giustizia come arbitro durante le controversie relative all'immunità diplomatica. Mentre il protocollo favorisce la conciliazione bilaterale e negoziazione bilaterale, l'opzione di perseguire mediazione di terzi

attraverso la Corte internazionale di giustizia sulle controversie in materia di immunità si è verificata più volte coinvolgendo una varietà di stati. Casi importanti riguardanti l'immunità diplomatica includono Stati Uniti d'America contro l'Iran, Guinea Equatoriale contro la Francia, Timor-Leste contro Australia, Commonwealth di Dominica contro Svizzera e Paraguay contro Stati Uniti d'America.

L'UE enfatizza lo stato di diritto sopra ogni cosa, incluso il rafforzamento dei trattati esistenti e gli obblighi internazionali. Gli Stati membri dell'UE sottolineano l'importanza di rafforzare la protezione giuridica per i diplomatici, le loro famiglie, così come il personale di supporto vulnerabile assunto da ogni paese ospitante. Gli Stati membri dell'UE non si oppongono alle riforme che permetterebbero di perseguire i diplomatici per crimini reali, ma si aspettano che queste siano gestite con cura e supervisione dalle istituzioni internazionali.

Invece, il blocco di 120 Stati membri provenienti principalmente da Africa, America Latina, Sud e Sud-Est asiatico, è altamente diretto alla protezione dell'immunità diplomatica. Anche se anche valuterebbero delle modifiche. In particolare, perseguire la responsabilità per gli atti criminali è importante sia a livello nazionale che internazionale, per garantire che gli autori di attività criminali non siano in grado di sfuggire alla giustizia.⁴⁸ La varietà di stati all'interno del Movimento dei Non Allineati implica una varietà di prospettive su come bilanciare la protezione dei propri diplomatici e allo stesso tempo ritenere gli altri diplomatici responsabili.

All'interno di tale convenzione, più specificatamente all'articolo 1 si trova la definizione di "agente diplomatico", il capo della missione o un membro del personale diplomatico determinato da un rango specifico. Il "Capo della missione" dunque è la persona incaricata dallo Stato d'invio di agire in tale veste, mentre i "membri del personale diplomatico" sono i membri del personale della missione aventi rango diplomatico. Nessuna di queste definizioni risulta essere di grande aiuto. Eppure, la questione è vitale per le autorità di uno Stato ricevente o di uno Stato terzo, e per i cittadini danneggiati, se le richieste di immunità o di privilegi fiscali devono essere amministrate e trattate correttamente. La regola generale è che gli agenti diplomatici sono le persone così designate dallo Stato d'invio: lo Stato ricevente semplicemente riceve. Quando nel 1984 è stato chiesto se la politica del governo britannico fosse quella di accordare il titolo di "diplomatico" a qualsiasi persona così nominata da uno Stato d'invio, a meno che non ci fossero ragioni positive per dichiarare una persona non grata, il Foreign

⁴⁸ Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Gli oratori della Sesta Commissione affermano che gli Stati membri devono aumentare la giurisdizione extraterritoriale nazionale, ritenere i funzionari e gli esperti in missione responsabili dei crimini. Recuperato dalla copertura delle riunioni delle Nazioni Unite e dai comunicati stampa, 10 ottobre 2019 <https://www.un.org/press/en/2019/gal3595.doc.htm>

and Commonwealth Office rispose: "L'HMG non concede lo status diplomatico. Questo viene fatto dallo Stato d'invio in base al suo diritto ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione, ovvero di nominare liberamente i propri membri. Questa libertà a cui fa riferimento il Foreign and Commonwealth Office è un diritto dello Stato d'invio e risulta, in linea di principio, soggetta a pochi vincoli formali. Gli agenti diplomatici dovrebbero in linea di principio avere la nazionalità dello Stato d'invio (articolo 8)⁴⁹; lo Stato ricevente può dichiarare un membro del personale diplomatico inaccettabile (articolo 9)⁵⁰; e lo Stato ricevente può esigere che le dimensioni di una missione si mantengano entro limiti da lui ritenute ragionevoli e normali, e può sulla stessa base rifiutare di accettare funzionari di una determinata categoria (articolo 11)⁵¹. Il sito Stato ricevente ha un particolare interesse a garantire che gli agenti diplomatici siano ciò che dichiarano di essere. Cioè, dovrebbero essere rappresentanti dello Stato d'invio che svolgono funzioni diplomatiche, come indicato all'articolo 3, e non esercitino a titolo personale un'attività professionale o commerciale, vietata dall'articolo 42⁵². È inoltre auspicabile assicurarsi che non rientrino più propriamente in una delle altre tre categorie di personale della missione, vale a dire i membri del personale amministrativo e tecnico, del personale di servizio o dei domestici privati, ciascuna delle quali ha diritto a un grado inferiore di privilegi e immunità. La libertà di nomina e di classificazione del personale è stata in qualche modo erosa dalla pratica, per mezzo di una forma sempre più elaborata di notifica richiesta dagli Stati riceventi. L'articolo 10⁵³ prevede che il ministero degli Affari esteri dello Stato ricevente sia informato della nomina dei membri della

⁴⁹ Art. 8 1. I membri del personale diplomatico della missione devono, di regola, avere la cittadinanza dello Stato accreditante. 2. I membri del personale diplomatico della missione non possono essere scelti tra i cittadini dello Stato accreditario senza il consenso di questo, che lo può revocare in ogni tempo. 3. Lo Stato accreditario può riservarsi il medesimo diritto quanto ai cittadini d'un terzo Stato, qualora non siano anche cittadini dello Stato accreditante

⁵⁰ Art. 9 1. Lo Stato accreditario può in ogni tempo, senza doverne indicare i motivi, informare lo Stato accreditante che il capo o un membro del personale diplomatico della missione è persona non grata oppure che un altro membro del personale della missione non è accettabile. Lo Stato accreditante richiama allora la persona della quale si tratta o, secondo i casi, pone fine alle funzioni della stessa nella missione. Una persona può essere dichiarata non grata o non accettabile anche prima che sia giunta sul territorio dello Stato accreditario. Relazioni diplomatiche 4 0.191.01 2. Ove lo Stato accreditante neghi d' eseguire oppure non eseguisce entro un termine ragionevole le obbligazioni che gli spettano secondo il paragrafo 1, lo Stato accreditario può ricusare di riconoscere la qualità di membro della missione alla persona della quale si tratta.

⁵¹ Art. 11 1. Mancando un accordo esplicito circa il numero dei membri del personale della missione, lo Stato accreditario può esigere che esso sia mantenuto nei limiti che considera ragionevoli e normali, avuto riguardo alle circostanze e condizioni dominanti nello stesso e ai bisogni della missione della quale si tratta. 2. Negli stessi limiti e senza discriminazione, lo Stato accreditario può parimente ricusare d'ammettere funzionari d'una determinata categoria.

⁵² Art. 42 L'agente diplomatico non deve esercitare nello Stato accreditario una attività professionale o commerciale a scopo di lucro personale

⁵³ Art. 10 1. Sono notificati al Ministero degli Affari esteri o a un altro ministero convenuto dello Stato accreditario: a. la nomina dei membri della missione, il loro arrivo, la partenza definitiva o la cessazione delle loro funzioni nella missione; h. l'arrivo e la partenza definitiva d'una persona appartenente alla famiglia di un membro della missione e, se è il caso, il fatto che una persona diviene o cessa d'essere membro d'una tale famiglia; c. l'arrivo e la partenza definitiva di domestici privati al servizio delle persone di cui al capoverso a e, se è il caso, il fatto che essi abbandonano il servizio di tali persone; d. l'impiego e il licenziamento di persone residenti nello Stato accreditario, in quanto membri della missione o in quanto domestici privati aventi diritto ai privilegi e alle immunità. 2. Sempre che sia possibile, l'arrivo e la partenza definitiva devono essere notificati anche in precedenza.

missione, il loro arrivo e la loro partenza o la cessazione delle loro funzioni presso la missione. Simili notifiche analoghe sono richieste per le altre persone che godono di privilegi o immunità. In Pratica alcuni stati necessitano di molti dettagli per essere sottoposti come parte del processo di notifica. Il Dipartimento di Stato americano degli Stati Uniti si è riservato il diritto di determinare la un'adeguata classificazione del personale. Un tribunale americano ha detto, d'altra parte, che, pur riconoscendo che il Dipartimento di Stato deve essere "adeguatamente notificato" in conformità con la "specifica procedura normale", non ha non ha "un potere discrezionale illimitato di ritenere le notifiche di nomina sufficienti o insufficienti nei singoli casi", specialmente possono essere diritti e prerogative di terzi". Il Foreign and Commonwealth Office del Regno Unito a volte cerca informalmente di persuadere le missioni a ritirare una nomina nei casi in cui l'incaricato stia chiaramente svolgendo una funzione amministrativa e tecnica piuttosto che diplomatica". Come risultato della sua revisione della Convenzione di Vienna del 1985, il governo britannico ha rivisto e rafforzato i requisiti e le procedure di notifica e le procedure, entro i limiti stabiliti dalla Convenzione. " In termini pratici, il valore di garantire una corretta classificazione del personale è quello di evitare che, ad esempio, un autista venga notificato come membro del personale amministrativo e tecnico (che gode di piena immunità dalla giurisdizione penale) quando potrebbe essere più appropriatamente considerato un membro del personale di servizio (che gode dell'immunità solo per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni). Le stesse considerazioni valgono per i membri del personale amministrativo e tecnico (che godono del privilegio di importare in franchigia doganale solo "articoli importati all'atto della prima installazione)", i cui governi cercano di notificarli come membri del personale diplomatico (che godono del privilegio dell'importazione per tutta la durata del loro incarico). L'importanza del sistema di notifica è ciò che permette al ministero degli Esteri di dire chi è un agente diplomatico: lo Stato d'invio nomina, ma lo Stato ricevente in effetti ne determina lo status. Non c'è nulla nella Convenzione sul riconoscimento, in quanto tale, degli agenti diplomatici. I tribunali, che determinano l'immunità, affermano che il riconoscimento è di competenza del governo esecutivo o del ministero degli esteri in particolare. Questa è la pratica giudiziaria di molti paesi. I tribunali di molti paesi, si sono analogamente rimessi agli Stati Uniti, che hanno analogamente rinviato al punto di vista dei loro governi sulla determinazione dello status, e di solito hanno considerato le espressioni di queste opinioni, sotto forma di certificati ministeriali o lettere dei ministeri stranieri, come conclusive. Non hanno guardato dietro di loro, o cercato fonti alternative di prova. Il vantaggio per lo Stato ricevente del processo di notifica formale è che può limitare i privilegi e le immunità a coloro che ne hanno diritto. Molte "richieste" di immunità sono state fatte ai tribunali, ma queste saranno respinte in assenza di prove di accettazione da parte dello Stato ricevente. Per esempio, portare un passaporto diplomatico non conferisce di per sé lo status diplomatico. Al massimo può essere un

“semaforo rosso” per le autorità locali; nel migliore dei casi sarà un “semaforo giallo”, che metterà in guardia le persone sul fatto che il portatore è una persona i cui viaggi dovrebbero essere facilitati e che dovrebbe essere trattato con un certo grado di cautela, se non di rispetto. Né il possesso di un “visto diplomatico” costituisce accettazione come agente diplomatico. Un impiegato di un governo straniero che lavora in un'ambasciata, che di per sé gode dell'inviolabilità solo per il fatto di trovarsi in un'ambasciata, non godrà dello status diplomatico. Il possesso di una carta d'identità rilasciata da un ministero straniero non condurrà di per sé allo status diplomatico: nel migliore dei casi servirà come prova che il portatore abbia diritto all'immunità. Le persone non ufficiali che guidano veicoli dell'ambasciata, che godono essi stessi dell'inviolabilità, non sono coperte dall'immunità diplomatica. I rappresentanti di Stati non riconosciuti o inesistenti non avranno diritto all'immunità. Nemmeno gli ambasciatori nominati da governi che non hanno il controllo delle loro relazioni estere. In tutti questi casi, in assenza di qualsiasi dichiarazione al tribunale da parte dell'esecutivo che le nomine sono state debitamente fatte e accettate o che le persone sono state riconosciute come diplomatiche, i tribunali hanno ritenuto che le persone interessate non abbiano diritto all'immunità diplomatica. In alcuni casi le persone sono state nominate come rappresentanti dallo Stato d'invio in buona fede. Ma la libertà di nomina è inefficace senza accettazione: lo Stato ricevente deve “accordare” lo status diplomatico a un rappresentante dello Stato, il quale deve essere operativo. La graduale qualificazione da parte della pratica statale del tradizionale diritto di nominare liberamente gli agenti diplomatici è evidente in disposizioni della Convenzione sull'assistenza in caso di incidente nucleare o di emergenza radiologica, elaborata a Vienna il 26 settembre 1986. Lo Stato che richiede assistenza è tenuto a concedere privilegi e immunità al personale della parte che presta assistenza “che è stato debitamente notificato allo Stato richiedente e da questo accettato”.

2.2 Le basi teoriche e la natura dell'immunità diplomatica

Varie teorie sono state avanzate per spiegare il concetto di immunità diplomatica. Le più importanti tra queste teorie sono quelle della rappresentanza personale, dell'extraterritorialità e della necessità funzionale. La teoria della rappresentanza personale ha goduto della sua massima popolarità durante il diciottesimo e diciannovesimo secolo. Secondo la teoria della rappresentanza personale, il diplomatico assume il ruolo del capo dello Stato che invia o del potere sovrano di quello Stato. Schwarzenberger e Brown sostengono che, poiché il diplomatico è l'“alter ego” del suo sovrano, egli gode dei diritti e dei privilegi che sarebbero accordati al suo padrone dallo Stato ricevente.⁵⁴ La

⁵⁴G. SCHWARZENBERGER, E E, BROWN, “*A Manual of International Law*”, 1976, p.79.

rappresentanza personale è stata criticata da Wilson, tuttavia, in quanto "troppo ampia e fallace per la conduzione di affari internazionali"⁵⁵. Le due principali critiche a questa teoria sono che porre un diplomatico completamente al di fuori della legge di uno stato ospitante solo perché egli personifica il suo sovrano definisce troppo ampiamente la portata dei diritti di quel diplomatico; e il concetto di rappresentanza personale è difficile da applicare ai moderni sistemi di governo.⁵⁶ In una monarchia, per esempio, un diplomatico assumerebbe il ruolo del suo re. In una forma di governo democratica come gli Stati Uniti, dove il potere sovrano è diviso tra i rami esecutivo, legislativo e giudiziario, tuttavia, è difficile accertare esattamente l'autorità di chi il diplomatico rappresenta.

È ampiamente riconosciuto che lo scopo principale dell'immunità diplomatica è quello di facilitare il discorso internazionale. Pertanto, il campo di applicazione di tale immunità dovrebbe essere ristretto per disciplinare le attività che promuovono questo scopo specifico, piuttosto che esteso in modo generalizzato per coprire tutte le attività del diplomatico nello Stato ricevente. Applicando l'immunità "generale" ai rappresentanti personali dello Stato sovrano, tuttavia, la teoria della rappresentanza personale non riesce a limitare adeguatamente la portata dell'immunità diplomatica. La teoria della rappresentanza personale presuppone che il diplomatico personifichi l'autorità suprema dello Stato di invio. In uno stato democratico, tuttavia, l'autorità suprema non è conferita ad un individuo o ad un piccolo gruppo, ma piuttosto a rami separati e distinti. Pertanto, questo si tradurrebbe in individui che rappresentano vari gruppi con un'autorità limitata, in diretta contraddizione con la premessa della teoria che il diplomatico personifica il sovrano.

La seconda giustificazione teorica avanzata per giustificare l'immunità diplomatica è la teoria dell'extraterritorialità. Secondo questa razionalizzazione, il diplomatico risiede legalmente sul suolo dello Stato di invio nonostante il fatto che il diplomatico viva all'estero. Di conseguenza, sottolinea René Vark, l'inviato straniero non è soggetto alla legge dello Stato ricevente a causa della mancanza di una residenza locale. Sebbene questa finzione giuridica abbia ricevuto un ampio sostegno dagli studiosi di diritto internazionale e nelle opinioni giudiziarie, le autorità hanno recentemente messo in discussione e successivamente respinto la teoria come base per una costruzione ampia dell'immunità diplomatica. I problemi derivano dalla vaghezza del termine "extraterritorialità". Per esempio, se i locali diplomatici coprissero un'intera sezione di una città, quella parte della città diventerebbe intoccabile dalle forze dell'ordine locali perché non fa teoricamente parte del territorio dello stato ricevente.

⁵⁵C. WILSON, "Diplomatic Privileges and Immunities", 1967, pp. 1-5.

⁵⁶R. VARK, "Personal Inviolability and Diplomatic Immunity in Respect of Serious Crimes," in *Juridica International*, VII, 2003, p. 110-120,

Secondo la teoria della necessità funzionale, la giustificazione per la concessione di immunità agli agenti diplomatici si basa sulla necessità di consentire il normale funzionamento delle missioni diplomatiche e dei diplomatici. Questa teoria si ritrova nella base giuridica delle immunità nella Convenzione di Vienna. Come citato nel preambolo, "lo scopo di tali privilegi e immunità non è quello di avvantaggiare gli individui, ma di assicurare l'efficiente svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti degli Stati"⁵⁷. Questa teoria conferisce quindi una certa immunità minima all'agente diplomatico per svolgere le sue funzioni senza impedimenti. C'è un legame intenzionale tra la concessione di immunità e lo svolgimento delle funzioni diplomatiche.

Young scredita la teoria in quanto troppo vaga, perché non indica i limiti fino ai quali le immunità essenziali per "la pratica accettata della diplomazia" devono essere estese o, in ogni caso, quale sia la pratica accettata della diplomazia.⁵⁸ Inoltre, ritenere che i diplomatici abbiano bisogno dell'immunità per funzionare efficacemente implica che i diplomatici si impegnino regolarmente in attività che sono dannose o illegali. La teoria della necessità funzionale, con i suoi difetti, sposta tuttavia l'accento dall'individuo e si concentra invece sulle funzioni del diplomatico. Questo è uno sforzo realistico per estendere solo l'immunità necessaria per svolgere la missione diplomatica.

Il giudice ha detto nel caso classico di *Empson contro Smith* che "è legge elementare che l'immunità diplomatica non è l'immunità dalla responsabilità legale, ma l'immunità dalla causa"⁵⁹. Ciò significa che gli agenti diplomatici non sono al di sopra della legge; al contrario, hanno l'obbligo "di rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato ricevente", e se violano la legge sono comunque responsabili, ma non possono essere citati in giudizio nello Stato ricevente a meno che non si sottomettano alla giurisdizione. Mentre l'inviolabilità personale è un privilegio fisico, l'immunità diplomatica è un ostacolo procedurale.

⁵⁷ Si veda il preambolo, Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, 18 aprile 1961,

⁵⁸ E. YOUNG, "The Development of the Law of Diplomatic Relations," in *British Yearbook of International Law*, 1964, pp. 141- 167.

⁵⁹ È stato avviato un procedimento contro il sig. Smith, membro del personale amministrativo dell'Alta Commissione canadese a Londra, che chiedeva il risarcimento dei danni nell'ambito di un contratto di locazione privata. All'inizio del procedimento, godeva della stessa immunità ai sensi del Diplomatic Immunities (Paesi del Commonwealth e Repubblica d'Irlanda) Act 1952 come personale diplomatico di un ambasciatore. Ai sensi della legge del 1708, tale immunità era assoluta. Al momento dell'udienza, tuttavia, gli Atti del 1708 e del 1952 erano stati sostituiti dal Diplomatic Privileges Act del 1964, che conferiva l'immunità al personale amministrativo e tecnico solo per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni.

Held: aveva diritto solo all'immunità limitata ai sensi della legge del 1964.

Si riteneva che il signor Smith avesse diritto solo all'immunità limitata ai sensi della legge del 1964. Come sottolinea L.J. Diplock per analogia: "se il convenuto avesse cessato di essere en poste mentre il ricorso era ancora in sospeso, l'azione avrebbe potuto essere contro di lui".

L'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale è incondizionata e assoluta, mentre nel caso della giurisdizione civile e amministrativa ci sono alcune eccezioni. L'articolo 31, paragrafo 1 conferma che un agente diplomatico gode dell'immunità dalla giurisdizione penale dello Stato ricevente. Questa immunità illimitata riguarda tutti i possibili reati minori così come i crimini gravi, a partire dalle violazioni delle regole del traffico fino alla cospirazione contro la sicurezza nazionale dello Stato ricevente o i crimini contro l'umanità. Sembra anche che il godimento dell'immunità da parte di un agente diplomatico non sia collegato alle funzioni *expressis verbis* elencate nell'articolo 3.

La conseguenza giuridica dell'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale è di carattere procedurale e non influisce su alcuna responsabilità sostanziale sottostante. Pertanto, ogni volta che l'immunità è stabilita e accettata dal tribunale, quest'ultimo deve interrompere tutti i procedimenti contro l'imputato interessato. Il giudice deve determinare la questione dell'immunità sulla base dei fatti alla data in cui la questione gli viene sottoposta e non sulla base dei fatti al momento in cui un evento ha dato origine alla richiesta di immunità o al momento in cui il procedimento è stato avviato. Ciò significa che se un agente diplomatico diventa, agli occhi del tribunale, titolare dell'immunità, egli può sollevarla come ostacolo sia ai procedimenti relativi a eventi precedenti (che si sono verificati prima che egli diventasse un diplomatico e avesse diritto all'immunità) sia ai procedimenti già avviati contro di lui. L'agente diplomatico è anche immune da qualsiasi misura di esecuzione e può sollevare la sua immunità dall'esecuzione per impedire qualsiasi forma di esecuzione di una condanna o sentenza contro di lui.

Anche se tutti i procedimenti contro il diplomatico devono essere sospesi durante il periodo di diritto all'immunità diplomatica, ciò non significa che questi procedimenti siano "nulli" a causa dell'immunità. Nel caso *Empson v. Smith* la corte ha chiarito che alla cessazione dello status diplomatico per qualsiasi motivo, qualsiasi azione in corso che doveva essere sospesa a causa dell'immunità dell'imputato può essere ripresa. Questo può essere fatto anche se egli aveva diritto all'immunità quando i fatti in questione hanno avuto luogo o quando il processo è stato originariamente iniziato. Allo stesso tempo, il processo di un agente diplomatico dopo il licenziamento dal suo posto e la perdita della sua immunità non viola il divieto di applicazione retroattiva delle leggi penali. Il ragionamento è che l'effetto della perdita dell'immunità è quello di rimuovere l'impedimento procedurale e consentire alle autorità giudiziarie di perseguire un ex diplomatico per atti che, alla data della loro presunta commissione, costituivano reati secondo il diritto locale.

Se sono citati in giudizio, non devono reclamare l'immunità perché ne sono già in possesso. Se sono ritenuti immuni dalla giurisdizione in un caso particolare, il procedimento è semplicemente sospeso e può essere riattivato se la persona perde la sua immunità, ad esempio per la cessazione delle funzioni, o la rinuncia. La natura dell'immunità diplomatica, e in particolare la sua portata, non può essere considerata indipendentemente dalla regola fondamentale dell'inviolabilità. L'articolo 29 della Convenzione sancisce la regola più antica del diritto diplomatico: La persona di un agente diplomatico è inviolabile. Egli non può essere sottoposto ad alcuna forma di arresto o di detenzione. Lo Stato ricevente lo tratterà con il dovuto rispetto e prenderà tutte le misure appropriate per prevenire qualsiasi attacco alla sua persona, libertà o dignità. La nozione di "attacco" non è definita nella Convenzione, o nella successiva Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici. Deve essere considerata, tuttavia, perché circoscrive le azioni che possono essere legittimamente intraprese contro un diplomatico. Alcune azioni sono chiaramente proibite. Il rapimento e il sequestro di un diplomatico e di sua moglie costituiscono un attacco alla loro persona, così come il tenere in ostaggio il personale diplomatico e consolare e così come qualsiasi minaccia, tentativo o cospirazione in tal senso.

La stessa Convenzione di Vienna proibisce l'adozione di qualsiasi misura di esecuzione nei casi in cui un agente diplomatico non goda di immunità, se essa viola l'inviolabilità della sua persona o della sua residenza. Pertanto, l'esecuzione di un mandato di cattura di un figlio di un agente diplomatico violerebbe l'inviolabilità della residenza di tale diplomatico.

Il dovere dello Stato ricevente di trattare un agente diplomatico con il dovuto rispetto è ampio e deve escludere l'intera gamma di misure di applicazione della legge e misure correlate. La Corte internazionale di giustizia, nella sua sentenza nella causa "United States Diplomatic Staff in Teheran" ha deciso, ancora una volta all'unanimità, che nessun membro del personale diplomatico o consolare statunitense deve essere "sottoposto a qualsiasi forma di procedimento giudiziario o parteciparvi come testimone" e ha indicato all'unanimità che il personale diplomatico e consolare aveva diritto all'immunità da qualsiasi forma di giurisdizione penale in base al diritto internazionale generale, e ha affermato che "se l'intenzione di sottoporre gli ostaggi a qualsiasi forma di processo o indagine penale", ciò costituirebbe una "grave violazione" degli obblighi di cui all'articolo 31.1 della Convenzione. Per quanto gravi e famigerate siano state le azioni attribuite all'Iran in quel caso, queste parole molto forti rendono evidente che l'agente diplomatico è posto dietro un forte scudo di immunità.

La codificazione delle leggi sull'immunità diplomatica per guidare l'interazione tra gli stati aveva lo scopo di facilitare la condotta regolare mentre gli stati cercavano alleati economici e geopolitici globali. Le relazioni diplomatiche tra i paesi è ora un elemento centrale nelle relazioni internazionali e gli agenti diplomatici delle relazioni internazionali. Agire in favore degli interessi dei loro stati è un mattone fondamentale nella costruzione di un mondo pacifico internazionalizzato. L'immunità diplomatica è emersa in seguito come un'eccezione ben consolidata a quel principio generale di diritto internazionale della giurisdizione territoriale che conferiva a uno stato un regno esclusivo all'interno dei suoi confini.¹ Tale eccezione si è sviluppata dai concetti di immunità sovrana, dai concetti di indipendenza e uguaglianza degli stati, e dall'esistenza di una specifica regola di diritto internazionale. È una delle regole più antiche e accettate del diritto internazionale che risale a molti secoli fa.

L'immunità diplomatica nel diritto internazionale è la libertà dalla giurisdizione o dal potere coercitivo di un paese concessa a certe persone in virtù del diritto internazionale consuetudinario e/o attraverso i trattati. Il personale diplomatico ha l'immunità per gli atti ufficiali compiuti durante e dopo il servizio, mentre il personale consolare ha solo la prima. Diversi gradi di immunità si applicano anche ad altre categorie, come i funzionari delle organizzazioni internazionali. Il regime di privilegi e immunità si basa principalmente sulla necessità pratica, cioè le regole sono percepite dagli Stati come necessarie per lo svolgimento delle funzioni diplomatiche. Qui sta la forza delle regole:

Poiché ogni Stato è contemporaneamente uno Stato mittente e uno Stato ricevente, si creano interessi reciproci che assicurano una costante conformità.

La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche 1961 è stata adottata alla Conferenza delle Nazioni Unite sui rapporti diplomatici e le immunità a Vienna nel 1961 ed è successivamente diventata il punto focale nella definizione e nell'addomesticamento dell'immunità diplomatica in tutto il mondo. Il fatto che una persona possa godere dei privilegi dell'immunità mentre altri non possono farlo è una differenza significativa e ci si può chiedere se il concetto di immunità diplomatica sia compatibile con il principio "tutti i popoli sono uguali davanti alla legge".

In base alle disposizioni della Convenzione di Vienna, gli agenti diplomatici svolgono i compiti loro assegnati dallo Stato d'invio nel quadro della necessaria sicurezza e riservatezza senza essere ostacolati dalle autorità dello Stato ricevente. Questa immunità, si può osservare, non è una prerogativa personale degli agenti, ma l'immunità dei loro governi che rappresentano. Se, quindi, la condotta di un agente diplomatico si dimostra dannosa per le normali relazioni tra i paesi, è responsabilità iniziale dello Stato di invio revocare l'immunità o richiamare tale diplomatico,

altrimenti lo Stato ricevente ha il diritto di dichiarare tale diplomatico persona non grata (persona non desiderata).

Mentre i diplomatici sono inviolabili quando svolgono le loro funzioni, il loro comportamento dovrebbe essere consono al loro status di buoni ambasciatori dei loro stati, attenti a ritrarre un'immagine positiva che valorizzi la statura del loro paese. A tal fine, sono tenuti ad agire in modo responsabile, rispettando le leggi e i regolamenti del governo ospitante e facendo attenzione alle differenze culturali. Soprattutto, ci si aspetta che stiano alla larga dagli affari interni dello stato ospitante, poiché qualsiasi cosa in contrario è considerata una violazione dell'integrità territoriale dello stato ospitante. Questo è fondamentale nelle interazioni statali, in quanto la politica estera di uno stato è l'attività della diplomazia, dove i diplomatici sono strumenti chiave che permettono agli stati di raggiungere gli obiettivi di politica estera in modo pacifico. La pratica generale della diplomazia ha tuttavia evidenziato una discrepanza tra come i diplomatici dovrebbero comportarsi e il loro effettivo comportamento sul campo. Sono aumentati numerosi casi di diplomatici che si sono comportati in modo disonorevole, dalla condotta disordinata da ubriachi all'aggressione fino ai crimini più gravi di omicidio, stupro, armi, traffico di droga e di esseri umani e attività sovversive. Questi casi sono stati riportati non solo a livello globale ma anche in Kenya. Tali abusi possono ancora essere tollerabili dallo Stato ricevente in nome della garanzia di un efficace svolgimento delle funzioni diplomatiche, se questi abusi riguardano solo reati o crimini minori. Ma gli Stati riceventi e la comunità internazionale devono tollerare l'invulnerabilità personale e l'immunità diplomatica in caso di reati gravi come l'omicidio e la cospirazione, così come i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità?

Nel diritto internazionale, la legge sulle immunità diplomatiche si trova ancora una volta nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961. La Convenzione si basa su una serie di progetti di articoli preparati dalla Commissione di diritto internazionale (ILC). L'adesione alla Convenzione da parte degli Stati è quasi universale, con più di 191 Stati ora parte del trattato.⁶⁰ Gran parte della Convenzione ora riflette il diritto internazionale consuetudinario ed è chiaro che praticamente tutte le controversie sul diritto diplomatico possono essere risolte facendo riferimento a questo trattato o agli obblighi in esso contenuti. Le immunità possono essere suddivise in immunità funzionale (nota anche come immunità *ratione materiae* o immunità di materia) e immunità personale (nota anche come immunità *ratione personae* o immunità procedurale). L'immunità *ratione materiae* riguarda la condotta svolta per conto di uno Stato. Questa forma di immunità si basa sulla nozione

⁶⁰J. BAYLISS, "The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations", in *Oxford University Press*, p. 30.

che "uno Stato non può sedersi a giudicare le politiche e le azioni di un altro Stato, dal momento che sono entrambi sovrani e uguali".⁶¹ Per questo motivo, l'immunità funzionale non si applica a tutte le condotte svolte da funzionari statali, piuttosto si applica solo alla condotta svolta nell'ambito della capacità ufficiale. Tuttavia, l'immunità rispetto a tale condotta è permanente e non può essere revocata dallo Stato interessato, poiché è la condotta stessa e non il titolare della carica a costituire la base di tale immunità. Questa forma di immunità è più comunemente sollevata in materia civile.

L'immunità *ratione personae* "prevede l'immunità completa della persona di alcuni titolari di cariche mentre svolgono importanti funzioni rappresentative".⁶² A differenza dell'immunità funzionale, l'immunità personale è assoluta e copre sia gli atti privati che quelli pubblici commessi dai funzionari, ma temporanea (si applica solo nella misura in cui la persona ricopre la carica in questione) e può essere revocata dallo Stato interessato.

L'immunità di un rappresentante diplomatico dalla giurisdizione penale dello Stato ricevente era, nella letteratura precedente, considerata come indistinguibile dalla sua inviolabilità personale. All'epoca in cui il principio dell'inviolabilità personale è stato stabilito con chiarezza, era insolito che un procedimento penale si svolgesse senza il previo arresto e la detenzione dell'imputato. Ma con il passare del tempo e con il fatto che l'arresto e la detenzione dell'accusato non erano essenziali per il procedimento penale, l'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale è emersa come un principio separato del diritto diplomatico.

Tuttavia, la necessità delle immunità diplomatiche non è così evidente. Anche se la maggioranza degli autori crede in questa necessità e non ammette eccezioni, ci sono anche quelli che si oppongono a queste immunità o permettono alcune eccezioni. Ma quando si parla della base giuridica dell'immunità diplomatica, di solito si citano tre teorie. In primo luogo, la più antica e anche la più superata è la "teoria dell'extraterritorialità", che era una finzione giuridica basata sulla nozione che il territorio dello Stato ricevente utilizzato dalla missione diplomatica o dal diplomatico dovesse invece essere considerato come parte del territorio dello Stato inviante. In secondo luogo, quest'ultima teoria è stata sostituita dalla "teoria del carattere rappresentativo", che è stata in parte utilizzata anche nella Convenzione di Vienna. Questa teoria si basa sull'idea che la missione diplomatica, e quindi anche i diplomatici, personificano lo Stato di invio e quindi dovrebbero essere concesse le stesse immunità e indipendenza di quelle concesse allo Stato di invio.

⁶¹ R. CRYER, "An Introduction to International Criminal Law and Procedure", in Cambridge University Press, 2007, p. 422.

⁶² P. AKANDE, "International Law Immunities and the International Criminal Court", 2004, p. 407-433

In terzo luogo, vi è ora la "teoria della necessità funzionale", che fornisce una base concettuale per la Convenzione di Vienna (anche se non vi è alcun riferimento diretto a tale base). Secondo questa teoria, la giustificazione per la concessione di immunità agli agenti diplomatici si basa sulla necessità di consentire il normale funzionamento delle missioni diplomatiche e dei diplomatici. La base giuridica delle immunità nelle Convenzioni di Vienna si trova nel preambolo, che spiega che "lo scopo di tali privilegi e immunità non è quello di beneficiare gli individui, ma di assicurare l'efficiente svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche come rappresentanti degli Stati". Spinta dalla necessità funzionale, questa teoria conferisce una certa immunità minima all'agente diplomatico per svolgere le sue funzioni senza impedimenti. Questo ovviamente crea un legame tra la concessione di immunità e lo svolgimento delle funzioni diplomatiche e può anche fornire un certo livello di controllo dove tale legame manca (questo è ulteriormente affrontato in seguito). Di conseguenza, l'immunità diplomatica protegge i diplomatici dallo Stato ricevente, che può, per vari motivi, voler ostacolare l'agente diplomatico nello svolgimento efficace delle sue funzioni, per esempio, avviando un procedimento penale infondato.

Sebbene la Convenzione di Vienna non faccia alcun tentativo di distinguere i crimini in base alla loro gravità, si potrebbe voler tracciare una linea tra i crimini di diversa gravità e discutere anche il corrispondente grado di immunità. Queste persone sosterranno che gli agenti diplomatici non dovrebbero effettivamente essere disturbati con procedimenti relativi a reati minori o non così importanti rispetto alla necessità di garantire l'effettivo svolgimento delle funzioni diplomatiche, ma in caso di reati gravi o generalmente pericolosi l'immunità di un diplomatico non dovrebbe diventare una base per la sua impunità. Il problema pratico è che non esiste una definizione unificata dei diversi gradi di reati, poiché spetta alle leggi nazionali dei singoli stati dividere i reati in base alla loro gravità. Il semplice fatto è che certi reati sono considerati minori in uno stato e di nuovo gravi in un altro o completamente legali in uno stato e atti criminali in un altro. Pertanto, la maggior parte degli studiosi sostiene categoricamente, e la pratica statale attuale segue, che gli agenti diplomatici non possono essere processati o puniti dai tribunali locali per aver commesso un crimine in qualsiasi circostanza. La CIG ha condiviso quest'ultimo punto di vista e ha sottolineato con forza che i diplomatici hanno diritto all'immunità diplomatica da qualsiasi forma di giurisdizione penale secondo il diritto internazionale generale.

Sebbene ciò possa essere vero nel caso di crimini che non riguardano l'interesse generale dell'intera comunità internazionale, ma solo la rispettiva società, si potrebbe comunque voler rivalutare l'applicabilità dell'immunità diplomatica assoluta dalla giurisdizione penale nei casi di crimini contro l'umanità, crimini di guerra, o altri crimini di tale gravità - cioè crimini internazionali. Infatti, la teoria

della necessità funzionale o, in altre parole, lo stesso legame tra immunità diplomatica e necessità di svolgere funzioni diplomatiche rende effettivamente discutibile la necessità o la legittimità dell'immunità diplomatica in questi casi. È molto difficile sostenere che crimini come i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra siano coerenti con le funzioni di un diplomatico. Così, si può sostenere che quando i diplomatici agiscono di fatto, per esempio, come criminali di guerra, non sono affatto diplomatici e quindi devono perdere i benefici di quelle immunità a cui i diplomatici hanno solitamente diritto. Inoltre, al giorno d'oggi si può fare riferimento allo Statuto di Roma della Corte penale internazionale (CPI) e ai suoi allegati, che ogni giorno raccolgono un sostegno sempre più ampio tra gli Stati e possono essere visti anche come prova del diritto internazionale consuetudinario. A differenza della situazione in cui gli stati hanno leggi penali diverse e crimini definiti, questi strumenti internazionali contengono descrizioni di possibili crimini internazionali gravi che molti stati hanno concordato. Così, ora o presto si potrebbe dire che gli stati hanno una lista di crimini gravi comunemente accettati da cui gli agenti diplomatici non dovrebbero essere immuni. Infatti, in questo modo uno stato ricevente non può essere accusato di essere prevenuto e di imporre il suo diritto penale (anche la tradizione del diritto penale nazionale) ai rappresentanti stranieri ed è anche più difficile incastrare semplicemente un diplomatico per crimini internazionali. Gli Stati, tuttavia, sembrano mantenere finora la posizione che una persona rimane un diplomatico nominato, e ha anche diritto all'immunità diplomatica, fino a quando le sue funzioni sono debitamente terminate. Tuttavia, c'è stata un'occasione in cui un diplomatico è stato condannato come criminale di guerra. Vale a dire, nel 1948 l'ambasciatore giapponese in Belgio, il generale Oshima, fu condannato da un tribunale militare per i suoi crimini di guerra durante la Seconda guerra mondiale, nonostante il suo status diplomatico.

La maggioranza ritiene che, per mantenere la chiarezza ed evitare un'interpretazione individuale della Convenzione di Vienna da parte degli Stati, si debba mantenere la posizione che l'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale sia incondizionata e assoluta. Dopo tutto, lo Stato d'invio mantiene la sua piena giurisdizione sui suoi agenti diplomatici e sarebbe sotto pressione internazionale per perseguire i diplomatici che hanno commesso reati gravi che toccano gli interessi di tutti gli Stati. Gli stati mandanti, tuttavia, hanno mostrato poco entusiasmo nel condannare i propri diplomatici per reati commessi all'estero. Un ulteriore problema è che molti stati non hanno giurisdizione sui crimini commessi all'estero. Ci sono anche molti altri problemi procedurali, come la garanzia della comparsa dei testimoni nello Stato d'origine, che rendono il mantenimento della giurisdizione dello Stato d'origine ancora una misura inefficace. Ma questo non significa che gli Stati d'invio non abbiano mai portato i loro diplomatici in giudizio quando sono tornati nel loro paese. Per esempio, un diplomatico francese è stato processato per aver ucciso il suo collega nel corso di una

violenta lite in Angola al suo ritorno in Francia; gli Stati Uniti hanno avviato un procedimento penale contro un charge d'affaires per l'omicidio di un collega in Guinea Equatoriale.

Occasionalmente è stato suggerito che gli agenti diplomatici dovrebbero godere della loro immunità diplomatica solo in relazione ad azioni che fanno parte delle loro funzioni ufficiali. Pertanto, qualsiasi atto illegale, che è di carattere privato o commesso in relazione ad attività private, è sotto la giurisdizione dello Stato ricevente e quest'ultimo può giudicare il diplomatico colpevole. Da un lato, questo può causare seri problemi nel decidere se questa o quell'azione rientra tra gli atti compiuti a titolo privato o nell'ambito delle funzioni ufficiali di cui all'articolo 3. Infatti, una volta un tribunale portoghese ha affermato che l'articolo 3 stabilisce il quadro generale delle funzioni diplomatiche e deve essere interpretato come comprendente anche tutte le altre azioni accessorie, che sono indispensabili per l'esecuzione di quelle funzioni generali elencate in tale articolo. Anche la CIG ha una posizione simile e ritiene che non si possa fare alcuna distinzione tra gli atti compiuti in veste ufficiale e quelli che si sostiene siano stati compiuti in veste privata. Anche se si potrebbe prima facie concludere che alcune azioni possono essere considerate al di fuori dei suoi doveri ufficiali, tali azioni possono ancora avere carattere ufficiale se il diplomatico è stato istruito dal suo Stato d'origine a intraprendere tale attività. D'altra parte, gli agenti diplomatici e il loro Stato d'origine possono mai ragionevolmente e credibilmente sostenere che commettere reati gravi può essere considerato come svolgere funzioni ufficiali (a meno che tali reati siano stati accidentalmente commessi durante lo svolgimento delle funzioni diplomatiche)? Tali reati gravi potrebbero includere tutte le violenze contro la persona, per esempio, l'omicidio, lo stupro, l'aggressione e le percosse, ma non la difesa personale.

La portata delle funzioni ufficiali diventa rilevante anche in un altro contesto. Infatti, non tutti gli atti compiuti da un agente diplomatico rimangono per sempre immuni dalla giurisdizione dello Stato ricevente. Dopo che la funzione di un agente diplomatico è terminata, egli perde la sua immunità diplomatica e può essere citato in giudizio per tutti i suoi atti tranne quelli compiuti nell'esercizio delle sue funzioni ufficiali. Il diplomatico interessato ha naturalmente un tempo ragionevole per lasciare lo stato ricevente prima di perdere la sua immunità, ma ogni volta che sceglie di tornare in quel paese, può trovarsi di fronte a una procedura penale. Si può ragionevolmente sostenere che reati come l'omicidio, lo stupro, le lesioni personali gravi, il rapimento, i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità non fanno parte delle funzioni ufficiali e possono essere giudicati dallo Stato ricevente. Quest'ultimo può anche chiedere l'estrazione dell'ex diplomatico interessato dallo Stato d'invio o da altri Stati che esercitano una giurisdizione territoriale su di lui. Tuttavia, l'utilizzabilità di tale possibilità è ancora una volta alquanto dubbia, in quanto è improbabile che lo Stato d'invio estradi il

proprio diplomatico, e se fosse stato pronto a vedere il diplomatico perseguito, avrebbe potuto revocare la sua immunità o processarlo esso stesso.

2.3 Immunità diplomatica e il principio dell'autodifesa

Un modo per escludere l'immunità diplomatica in caso di crimini gravi è quello di stabilire una gerarchia tra le norme che concedono tale immunità e le norme che proteggono alcuni valori fondamentali come la vita umana e poi mostrare che queste ultime norme hanno la priorità sulle prime. Possiamo seguire questa linea di argomentazione molto probabilmente nel caso dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, che non possono essere derogati affatto o in occasioni molto limitate. Sia il diritto diplomatico che le norme che proteggono gli esseri umani in tempo di pace e in tempo di guerra sono stati descritti come generali e fondamentali. La questione cruciale è ora se uno o entrambi questi insiemi di norme costituiscano *ius cogens* o comunque norme superiori.

Poiché i principi dell'inviolabilità personale e dell'immunità diplomatica sono principi basati sulla funzionalità, è molto difficile considerare tali principi come *ius cogens*. Infatti, questi due principi sono fortemente basati sul compromesso reciproco piuttosto che su una regola necessariamente desiderabile che deriva da qualche fonte superiore. Pertanto, è difficile dimostrare che l'inviolabilità personale e l'immunità diplomatica siano collegate al pensiero di diritto naturale associato al concetto di *ius cogens*, come può il diritto naturale giustificare una legge destinata a impedire la giustizia a causa di uno status basato sull'utilità? Inoltre, le violazioni delle norme di *ius cogens* dovrebbero riguardare l'intera comunità internazionale, ma l'immunità diplomatica crea obblighi e determina una possibile responsabilità solo tra lo Stato che invia e quello che riceve. Ma almeno alcune violazioni dei diritti umani fondamentali, per esempio la schiavitù, i crimini contro l'umanità, il genocidio, possono tradursi in una violazione degli obblighi internazionali *erga omnes*, che in effetti riguarda tutti gli Stati. A differenza del diritto diplomatico, i diritti umani sono stati spesso ed espressamente considerati come *ius cogens* e c'è un fattore molto potente a sostegno di tale presupposto, le norme fondamentali dei diritti umani non possono essere derogate. Le norme di *ius cogens* non possono essere annullate da un trattato o dall'acquiescenza, ma solo dalla formazione di un successivo diritto consuetudinario di effetto contrario.

Anche se può essere difficile stabilire con assoluta certezza che i diritti umani sono norme *ius cogens*, si deve convenire che le norme che garantiscono o proteggono i diritti umani fondamentali sono importanti e dovrebbero avere la priorità rispetto all'immunità diplomatica.

Gli studiosi che tendono a contestare la natura assoluta dell'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale spesso sostengono che lo stato ricevente può invocare la legittima difesa come base per il processo e la punizione dei diplomatici colpevoli. Questo era un punto di vista popolare tra gli scrittori del XV e XVII secolo, quando la cospirazione divenne un crimine piuttosto comune commesso dagli ambasciatori. L'argomento principale era che l'immunità diplomatica non può essere più importante della sicurezza dello stato ricevente, ma tuttavia i sovrani non hanno seguito questa linea di argomentazione e hanno usato altri mezzi per trattare con i diplomatici in questione.

Tuttavia, bisogna fare una distinzione tra la legittima difesa come base per il processo e la punizione e come reazione immediata e proporzionata ad un crimine che può mettere in pericolo la vita di altre persone. Quest'ultimo concetto è sicuramente più accettabile e ragionevole ed è probabilmente corretto sostenere che il diplomatico colpevole potrebbe anche essere ucciso per legittima difesa. Pertanto, lo Stato ricevente può, senza violare gli obblighi derivanti dal principio dell'inviolabilità personale, trattenere un agente diplomatico se questi commette un crimine, che costituisce una flagrante violazione della legge, al fine di garantire sia la sicurezza del diplomatico stesso che del pubblico. Questo tipo di detenzione non dovrebbe essere interpretato come una punizione o come l'assoggettamento del diplomatico alla giurisdizione penale dello Stato ricevente. Di conseguenza, l'autodifesa potrebbe essere utilizzata come misura immediata di prevenzione in caso di minaccia di danni irreparabili a persone o cose, indipendentemente dal fatto che la minaccia sia diretta contro lo Stato, i suoi agenti o i suoi cittadini.

Il sostegno al principio dell'autodifesa come rimedio contro i crimini commessi dai diplomatici si trova anche nel commento dell'ILC all'articolo sull'inviolabilità personale. Esso afferma che essendo inviolabile, l'agente diplomatico è esentato da alcune misure che equivarrebbero a coercizione diretta, ma questo, tuttavia, non esclude l'autodifesa. L'ILC ha considerato l'autodifesa come una misura di reazione immediata e non come un motivo di processo e punizione (quest'ultima in realtà non è mai uscita dal campo della dottrina). La CIG, riferendosi ai principi dell'inviolabilità personale e dell'immunità diplomatica dalla giurisdizione, ha anche detto che naturalmente ciò non significa che un agente diplomatico colto nell'atto di commettere un'aggressione o un altro reato non possa, all'occasione, essere brevemente arrestato dalla polizia dello Stato ricevente al fine di impedire la commissione del particolare crimine.

È molto raro, ma gli Stati si sono comunque avvalsi del principio di autodifesa. Uno di questi incidenti avvenne a Parigi il 31 luglio 1978 a seguito di un'operazione di presa di ostaggi da parte di un palestinese all'interno dell'ambasciata dell'Iraq. L'ambasciatore, che fungeva da mediatore, riuscì a

raggiungere un accordo con il palestinese e quest'ultimo lasciò finalmente i locali della missione scortato da due poliziotti francesi. Ma nel momento in cui il palestinese stava per salire sulla macchina della polizia che lo aspettava al cancello dell'ambasciata, i diplomatici hanno iniziato a sparare contro di loro dai locali della missione, uccidendo due persone (tra cui un poliziotto) e ferendone altre. La polizia ha risposto al fuoco immediatamente per autodifesa e di conseguenza ha ucciso uno degli iracheni. Hanno anche arrestato altri tre per aver partecipato alla sparatoria e sono stati presto espulsi dalla Francia. La risposta della polizia era sicuramente giustificata e proporzionata e costituiva una misura immediata per eliminare il pericolo di lesioni alle persone.

Nel commentare questo caso, il governo francese si è astenuto da qualsiasi riferimento ufficiale al principio di autodifesa. Questo è comprensibile, perché non ci sono regole chiare quando e in quali circostanze questo principio può essere applicato come risposta a gravi crimini commessi da diplomatici, e qualsiasi uso della legittima difesa comporta il rischio di applicazione arbitraria. L'autodifesa dovrebbe essere utilizzata tenendo conto del requisito prescritto a questo proposito nel classico caso Caroline, cioè una necessità di autodifesa, istantanea, schiacciante, che non lasci alcuna scelta di mezzi, nessun momento di deliberazione e proporzionalità.

La reazione dello Stato ricevente ai reati commessi da agenti diplomatici dipende in gran parte dalla gravità del presunto reato. Ma quando si tratta di reati più gravi e l'ammonizione non è considerata una punizione soddisfacente, è più probabile che lo Stato ricevente chieda allo Stato d'invio di revocare l'immunità del diplomatico colpevole in modo che quest'ultimo possa essere processato in tribunale.

Poiché l'immunità diplomatica appartiene allo Stato d'invio e non all'agente diplomatico, è solo lo Stato d'invio che ha il diritto di revocare l'immunità. La rinuncia deve essere sempre espressa e una volta data la rinuncia è irrevocabile. Il requisito della rinuncia *expressis verbis* riduce la possibilità che lo Stato ricevente consideri erroneamente, per esempio, una dichiarazione orale dello Stato d'invio come una valida rinuncia all'immunità. Bisogna tener presente che i procedimenti nello stesso caso, ma in fasi diverse, devono essere considerati come un tutto e quindi una rinuncia è sufficiente. L'ILC ha anche affermato che va da sé che i procedimenti, in qualsiasi tribunale o tribunali, sono considerati come un insieme indivisibile e che l'immunità non può essere invocata in appello se nel tribunale di prima istanza è stata fatta una rinuncia esplicita.

La storia conosce pochissimi casi in cui gli Stati d'invio hanno accettato di revocare l'immunità dei loro agenti diplomatici. Lo Stato d'invio preferisce più probabilmente richiamare il diplomatico o licenziarlo dal suo servizio in questi casi. La richiesta di revoca dell'immunità di solito significa che

il reato in questione è di un grado tale che se lo Stato d'invio non revoca l'immunità, lo Stato ricevente non è più disposto ad accettare il diplomatico in questione come agente diplomatico. Gli Stati, tuttavia, hanno rinunciato all'immunità dei loro agenti diplomatici

La revoca dell'immunità non impedisce di commettere crimini gravi, ma può permettere alla giustizia di fare il suo corso quando tali crimini sono stati commessi. Anche in questo caso non c'è alcuna garanzia che gli Stati rinuncino all'immunità dei loro diplomatici e, come regola tradizionale, l'impegno dello Stato o del suo agente a rinunciare all'immunità in caso di controversia non ha alcun effetto giuridico. È più probabile che la questione sia rilevante in caso di questioni civili, per esempio, quando un padrone di casa è riluttante ad affittare un alloggio ai diplomatici e chiede tale dichiarazione preliminare. La Convenzione di Vienna e i suoi travaux préparatoires, tuttavia, non dicono nulla sull'effetto di un accordo preventivo sulla rinuncia all'immunità diplomatica. Ma poiché nel campo dell'immunità sovrana è ormai accettato che uno Stato può concordare in anticipo di sottoporre una classe di controversie alla giurisdizione del tribunale di un altro Stato e tale accordo può costituire una valida rinuncia all'immunità - non sembra esserci alcuna ragione per cui lo Stato, che ha il potere sovrano di revocare l'immunità diplomatica, non possa farlo in anticipo.*54 Anche se la revoca preventiva dell'immunità in relazione ai reati penali è ancora molto improbabile, gli Stati riceventi dovrebbero considerare tali misure nei confronti di tali altri Stati i cui diplomatici tendono a comportarsi gravemente male.

I principi dell'inviolabilità personale e dell'immunità diplomatica limitano solo la giurisdizione dello Stato ricevente e di eventuali Stati di transito, non avendo quindi un effetto erga omnes. Pertanto, gli agenti diplomatici colpevoli possono essere perseguiti in determinate circostanze come discusso sopra. Ma oltre a queste c'è un'altra possibilità, cioè quando tali diplomatici sono soggetti a procedimenti penali davanti a certi tribunali penali internazionali.

La storia ha visto la creazione di diversi tribunali penali internazionali. Il primo e probabilmente il più noto fu il Tribunale Militare Internazionale di Norimberga, creato dai vincitori della Seconda guerra mondiale per processare i criminali di guerra della Germania nazista. Da allora, i tribunali internazionali hanno respinto qualsiasi rivendicazione di posizione ufficiale come difesa. Per esempio, l'articolo 7 della Carta del Tribunale Militare Internazionale di Norimberga recita: "la posizione degli imputati, sia come capi di Stato che come funzionari responsabili di dipartimenti governativi, non deve essere considerata come esente da responsabilità o come attenuante della pena". È chiaro che qualsiasi rivendicazione di status ufficiale non è diretta contro la giurisdizione del tribunale pertinente, ma contro la potenziale responsabilità in relazione ai presunti crimini.

La stessa questione è affrontata anche nello Statuto di Roma, ma oltre alla questione della responsabilità, lo statuto considera anche la questione della giurisdizione. In primo luogo, lo Statuto di Roma si applica allo stesso modo a tutte le persone senza alcuna distinzione basata sulla capacità ufficiale, e quest'ultima non esime in nessun caso una persona dalla responsabilità penale. Ma in secondo luogo, l'articolo 27, paragrafo 2 dello Statuto di Roma chiarisce che "le immunità o le norme procedurali speciali che possono essere collegate alla capacità ufficiale di una persona, sia secondo il diritto nazionale che internazionale, non impediscono alla Corte [penale internazionale] di esercitare la propria giurisdizione su tale persona". Pertanto, una persona non può nascondersi dietro la sua immunità diplomatica per sfuggire ai procedimenti penali davanti alla CPI se il crimine è avvenuto sul territorio di uno Stato parte dello Statuto di Roma o se la persona accusata del crimine è un cittadino di uno Stato parte dello Statuto di Roma. Quest'ultima possibilità significa che se lo Stato di invio del diplomatico criminale è parte dello Statuto di Roma e lo Stato di invio non ha avviato un procedimento penale o condotto tale procedimento in modo indipendente o imparziale, la CPI può avviare il proprio procedimento penale. Tuttavia, l'avvio di un procedimento penale è ostacolato da un fattore - se il diplomatico interessato è ancora nello Stato ricevente e lo Stato di invio ha rifiutato di revocare la sua immunità. L'articolo 98, paragrafo 1 dello Statuto di Roma stabilisce che la CPI non può procedere con una richiesta di consegna che richieda allo Stato richiesto di agire in modo incompatibile con i suoi obblighi di diritto internazionale per quanto riguarda l'immunità diplomatica di una persona, a meno che la CPI possa prima ottenere la cooperazione del rispettivo Stato terzo per la revoca dell'immunità. In altre parole, lo Statuto di Roma non permette allo Stato ricevente o di transito di violare l'inviolabilità personale o l'immunità diplomatica per estradare il diplomatico criminale alla CPI. Pertanto, tale immunità può ancora essere un ostacolo al procedimento penale, ma almeno i diplomatici in pensione o ex diplomatici non possono più nascondersi dietro l'immunità continua in relazione agli atti ufficiali. Ciononostante, la CPI è un importante passo avanti nel garantire l'incriminazione di persone che altrimenti sfuggirebbero ai procedimenti legali a causa del loro status privilegiato.

Tali eccezioni all'immunità diplomatica in diversi strumenti internazionali non ci permettono tuttavia di concludere che nessuna di queste eccezioni esista nel diritto internazionale consuetudinario nei confronti dei tribunali nazionali.

Attualmente, dobbiamo concludere che le possibilità di perseguire i diplomatici o altri funzionari statali che hanno commesso reati gravi ma che godono dell'inviolabilità personale e dell'immunità diplomatica sono molto limitate, sia in numero che in efficacia. Poiché è improbabile che gli emendamenti alla Convenzione di Vienna possano essere raggiunti attraverso trattati o consuetudini,

per ora dobbiamo sperare in una maggiore disponibilità degli Stati di invio, in co-operazione con gli Stati riceventi, per assicurare il perseguimento dei criminali gravi. Si spera che in futuro si possa contare anche su procedimenti davanti alla CPI, che dovrebbero essere i meno parziali e limitati. Il problema è che il principio di reciprocità impedisce agli Stati di introdurre, attraverso la pratica, cambiamenti forse auspicabili nel diritto diplomatico, stabilendo una gerarchia tra il diritto diplomatico da un lato e i diritti umani e il diritto umanitario internazionale dall'altro. Ma oltre a garantire l'incriminazione, gli Stati riceventi dovrebbero anche attribuire maggiore importanza alla prevenzione di tali crimini, chiedendo agli Stati invianti di fornire informazioni generali ed eventuali informazioni penali sul diplomatico e spiegazioni sul perché la persona ha lasciato precedenti incarichi (se non a causa della normale cessazione delle funzioni) e anche contattando quei paesi in cui il diplomatico in questione ha prestato servizio in precedenza e indagare se sono sorti problemi che coinvolgono tale persona.

Sia i governi che gli individui hanno interesse a che gli agenti diplomatici adempiano ai doveri loro imposti dalla Convenzione di Vienna, e il dovere di "rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato ricevente" è il più importante. Se i doveri vengono debitamente assolti, come avviene nella stragrande maggioranza dei casi, raramente sorgono controversie. La Conferenza di Vienna del 1961 non è riuscita a trovare un accordo su una disposizione da inserire nella Convenzione per il regolamento delle controversie civili. Invece ha aggiunto una risoluzione sulla considerazione delle richieste civili che raccomandava che uno Stato d'invio dovrebbe revocare l'immunità dei membri della sua missione diplomatica per quanto riguarda le richieste civili di persone nello Stato ricevente quando ciò può essere fatto senza impedire lo svolgimento delle funzioni della missione, e che, quando l'immunità non viene revocata, lo Stato d'invio dovrebbe fare del suo meglio per ottenere una giusta composizione delle richieste.

I ministeri degli Esteri di molti Stati, compresi quelli dell'Australia, degli Stati Uniti e del Regno Unito, la cui prassi (almeno dal 1952) ha permesso di risolvere la maggior parte dei casi sottoposti alla sua attenzione, hanno seguito lo spirito di questa risoluzione e hanno usato i loro buoni uffici per cercare una giusta composizione delle controversie. Non è certo fino a che punto gli Stati di invio abbiano in pratica rinunciato all'immunità dei membri delle loro missioni all'estero per permettere che i reclami siano trattati secondo il diritto dello Stato ricevente. In considerazione dei diversi sistemi giuridici, alcuni Stati sono molto riluttanti a revocare l'immunità. Nei casi in cui una richiesta di risarcimento o la sua probabilità è sostanziale, a seguito di un comportamento di un agente diplomatico considerato inaccettabile sia dallo Stato di invio che da quello di destinazione, sembra essere la pratica più comune quella di ritirare il membro della missione coinvolto, soprattutto quando

la questione delle richieste civili è legata a possibili violazioni del diritto penale. Se il comportamento inaccettabile dei membri della missione riguarda i loro doveri ufficiali, è possibile per lo stesso Stato d'invio intraprendere un'azione legale contro di loro, non perché la sua sede diplomatica fa parte del suo territorio nello Stato ricevente in base a qualche principio di extraterritorialità, "ma perché l'immunità di un agente diplomatico dalla giurisdizione dello Stato ricevente non lo esonera dalla giurisdizione dello Stato d'invio. Le possibilità per un privato di intentare una causa contro un agente diplomatico nel suo Stato d'origine sono, tuttavia, irte di problemi pratici, tra cui la notifica del processo e i costi. Collegata alla revoca dell'immunità degli agenti diplomatici è la questione della loro testimonianza per risolvere controversie civili o assistere nella conduzione di un procedimento legale contro un altro. Un agente diplomatico non è obbligato a deporre come testimone. Un accordo a deporre in un caso particolare può spesso aiutare le autorità dello Stato ricevente a garantire che sia fatta giustizia. A volte è importante anche per lo Stato d'invio che sia fatta giustizia, per esempio in caso di appropriazione indebita di fondi da parte di un membro della missione assunto in loco che è cittadino dello Stato ricevente, o per un membro del personale di una missione che è stato testimone o vittima di una presunta violazione o vittima di una presunta violazione della legge. La riluttanza degli agenti diplomatici a testimoniare, anche in casi di presunti reati commessi contro sé stessi, può essere attribuita all'ipotesi che un accordo a testimoniare costituisca una rinuncia o una rinuncia limitata all'immunità. Questo presupposto è un errore. Un agente diplomatico che accetta di testimoniare conserva la sua immunità dalla giurisdizione del tribunale in qualsiasi senso in cui sia rilevante, per esempio per falsa testimonianza o oltraggio alla corte. In questi casi sarebbe necessaria una rinuncia separata. In una recente decisione la Corte Suprema della Malesia ha sostenuto questa distinzione tra l'articolo 31.2 (testimoniare) e 32 (rinuncia all'immunità) quando ha annullato un'ordinanza che obbligava un diplomatico turco a continuare a testimoniare sull'autenticazione di documenti in un procedimento di estradizione che coinvolgeva un cittadino turco. Alla domanda se il giudice istruito avesse o meno ragione in diritto nel ritenere che l'atto dello Stato d'invio nel permettere all'agente diplomatico interessato di testimoniare solo per l'autenticazione dei documenti legali in un'inchiesta di estradizione costituisca una revoca dell'immunità dalla giurisdizione ai sensi dell'articolo 32 dell'allegato alla legge sui privilegi diplomatici (Convenzione di Vienna) del 1966, la Corte suprema ha risposto "No". Molte controversie che sorgono tra membri della comunità e missioni diplomatiche non sono, in realtà, controversie con membri della missione, ma controversie con lo Stato di invio. Le missioni diplomatiche o le ambasciate non sono di per sé persone giuridiche, ma piuttosto un insieme di individui situati in locali diplomatici che godono tutti separatamente della propria inviolabilità. Quando sorge una controversia con lo Stato d'invio, la questione deve essere determinata dalla legge relativa all'immunità dello Stato straniero. Mentre la Convenzione di Vienna

concede agli Stati d'invio alcuni privilegi fiscali relativi alla missione diplomatica, non tratta l'immunità dalla giurisdizione dello Stato ricevente. La portata di questa immunità è di particolare importanza per i dipendenti locali delle missioni che sono cittadini dello Stato ricevente e che cercano di far rispettare le leggi locali sul lavoro. Questo era difficile quando la portata dell'immunità dello Stato straniero era incerto, ma è sempre più spesso reso possibile per legge. Dal punto di vista procedurale, la strada potrebbe essere sempre più chiara per chiedere riparazione agli Stati d'origine per i torti subiti nell'esercizio delle loro missioni diplomatiche, sebbene il problema dell'esecuzione delle sentenze possa essere notevole quando lo Stato d'origine non ha proprietà commerciali non diplomatiche nello Stato ricevente.

La Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, ratificata dagli Stati Uniti nel 1972, codificò il diritto consuetudinario delle relazioni diplomatiche che si era sviluppato nei precedenti millenni, compresa la portata dell'immunità diplomatica⁶³. Storicamente, un certo numero di giustificazioni teoriche è stato presentato a sostegno della dottrina dell'immunità diplomatica. I privilegi e le immunità concessi ai diplomatici ai sensi della Convenzione di Vienna si basano sulla teoria della necessità funzionale, vale a dire quei privilegi e immunità che sono necessari per consentire al diplomatico di svolgere efficacemente i suoi compiti prescritti.⁶⁴

2.4 Il principio di inviolabilità personale e immunità diplomatica e la responsabilità degli stati per la protezione degli agenti diplomatici

L'inviolabilità personale e l'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale rimangono ancora tra le questioni più problematiche del diritto diplomatico moderno. Questi privilegi speciali hanno protetto a lungo ed efficacemente i rappresentanti diplomatici e gli altri funzionari stranieri da interferenze nella loro libertà, che possono essere importanti nei procedimenti penali, il cui obiettivo è la limitazione della libertà finanziaria o personale nell'interesse della punizione o della dissuasione. Tuttavia, la pratica quotidiana indica che sia gli Stati che gli agenti diplomatici hanno ancora problemi con l'interpretazione delle disposizioni pertinenti della Convenzione di Vienna sull'immunità diplomatica. Purtroppo, i diplomatici sono più probabilmente quelli che occasionalmente tendono a

⁶³ Due notevoli giustificazioni storiche per l'immunità diplomatica che non sono riflesse dalla Convenzione di Vienna sono le teorie dell'extraterritorialità e del carattere rappresentativo. La teoria dell'extraterritorialità postulava la finzione legale che il diplomatico rimanesse legalmente nell'invio Stato anche quando si trovava temporaneamente nello Stato di residenza. CARTER & TRIMBLE. Secondo la teoria del carattere rappresentativo, il diplomatico è la personificazione dello Stato mittente, e dovrebbe quindi ricevere gli stessi privilegi del sovrano. Si veda M. B. MCDONOUGH, "Fuorilegge privilegiati: diplomatici, crimine e immunità", 1987, p. 475, 485-86

⁶⁴ Convenzione di Vienna nel preambolo (dichiarando che "lo scopo di [...] privilegi e immunità [diplomatici] non è quello di avvantaggiare gli individui ma di assicurare l'efficiente svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche".

frantendere la portata dei loro privilegi e quindi fanno uso o, per essere più precisi e corretti, abusano della loro inviolabilità e immunità. Tali abusi possono ancora essere tollerati dallo Stato ricevente in nome della garanzia di un efficace svolgimento delle funzioni diplomatiche, se questi abusi riguardano solo reati minori o crimini. Ma gli Stati riceventi e la comunità internazionale devono tollerare l'inviolabilità personale e l'immunità diplomatica in caso di crimini gravi come l'omicidio e la cospirazione, nonché di crimini di guerra e contro l'umanità?

Prima di tutto bisogna esaminare il principio dell'inviolabilità personale, che è la regola più antica del diritto diplomatico ed è anche strettamente connesso all'immunità diplomatica. Non c'è dubbio che il principio dell'inviolabilità della persona di un rappresentante diplomatico è ancora la pietra angolare del diritto diplomatico. Nel corso della sua evoluzione storica, la portata dell'inviolabilità personale è diventata assoluta, indipendentemente dalla gravità dei reati commessi. Sebbene gli autori abbiano a lungo sostenuto che esiste un diritto all'autodifesa, sotto forma di arresto o di procedimento giudiziario, contro una minaccia immediata da parte di un diplomatico, non sembra che ci sia stato un caso in cui uno Stato abbia ufficialmente fatto affidamento su tale diritto e abbia arrestato il diplomatico interessato.⁶⁵ Tuttavia, prima della Conferenza di Vienna per i rapporti diplomatici e le immunità, che ha adottato la Convenzione di Vienna, la Commissione di diritto internazionale (ILC) menzionava ancora che l'inviolabilità personale non esclude né l'autodifesa né, in circostanze eccezionali, altre misure per evitare che un diplomatico commetta un crimine o un reato.⁶⁶

Nella stessa Conferenza di Vienna si discusse molto poco sul progetto di articolo riguardante l'inviolabilità personale e l'articolo 29 prevede che un "diplomatico non sarà soggetto ad alcuna forma di arresto o detenzione" e "lo Stato ricevente lo tratterà con il dovuto rispetto e prenderà tutte le misure appropriate per prevenire qualsiasi attacco alla sua persona, libertà o dignità". Come possiamo vedere, l'articolo stesso non fa nessuno sforzo per definire o spiegare il concetto o la portata dell'inviolabilità. Tuttavia, l'articolo menziona due aspetti importanti di questo principio. In primo luogo, gli agenti diplomatici sono liberi da qualsiasi tipo di arresto o detenzione da parte delle autorità dello Stato ricevente e in secondo luogo, quest'ultimo ha il dovere di proteggere gli agenti diplomatici. L'inviolabilità personale è un privilegio di natura fisica e quindi si distingue dall'immunità diplomatica dalla giurisdizione penale. Come nel caso dell'inviolabilità dei locali della missione, non

⁶⁵ C.J. LEWIS. *“Immunità statale e diplomatica”*, 1990, p. 135. Ad esempio, l'ambasciatore spagnolo Mendoza fu espulso nel 1584 con l'accusa di cospirazione contro la regina inglese. Ma allo stesso tempo, l'ambasciatore francese d'Aubespine, che tre anni dopo cadde sotto lo stesso sospetto, continuò ad agire come ambasciatore presso la regina Elisabetta dopo che il re francese aveva ignorato una richiesta di richiamo e non fu processato per i suoi atti.

⁶⁶ I.L.C. *Yearbook*, 1957, vol. I, pp. 209-210; Vol. II, p. 138; I.L.C. *Yearbook*, 1958, vol. II, p. 97.

c'è alcuna riserva esplicita per l'azione in casi di emergenza, per esempio, un diplomatico ubriaco con una pistola carica in un luogo pubblico.

Quindi, a causa dell'inviolabilità personale, un agente diplomatico non può essere arrestato o detenuto in nessuna circostanza. La polizia può, naturalmente, arrestare una tale persona in buona fede, ma quando apprende che la persona ha diritto all'inviolabilità personale, la polizia deve rilasciarla immediatamente. La storia diplomatica ha visto pochissime situazioni in cui gli Stati non hanno rispettato l'inviolabilità personale. Probabilmente il caso più noto si verificò a Teheran, Iran, dove il 4 novembre 1979 l'ambasciata degli Stati Uniti fu invasa da studenti militanti e tutto il personale dell'ambasciata fu preso in ostaggio. Lo scopo di tale azione era di assicurare l'estrazione dell'ex scia dagli Stati Uniti nelle mani del nuovo regime islamico. Le autorità iraniane approvarono successivamente le azioni degli studenti militanti e quindi si assunsero la responsabilità di tali azioni e delle gravi violazioni della Convenzione di Vienna. La Corte internazionale di giustizia (CIG) ha dichiarato nella sentenza su quegli eventi che le azioni iraniane erano "chiare e gravi violazioni" dell'articolo 29 e la decisione delle autorità iraniane di continuare l'occupazione dei locali della missione "ha dato luogo a ripetute e molteplici violazioni delle disposizioni applicabili della Convenzione [di Vienna]". La CIG ha condannato chiaramente le azioni iraniane, ma i funzionari iraniani hanno ancora sostenuto che queste azioni erano giustificate dalla legge islamica anche se erano effettivamente vietate dalla convenzione.⁶⁷

Gli stati hanno sempre relazioni tra loro. Gli stati tengono in mente che lo scambio di agenti diplomatici è un mezzo principale per mantenere questa relazione a lungo termine, per questo motivo le missioni diplomatiche sono stabilite sul territorio dell'altro. I diplomatici rappresentano i loro Stati, quindi lo Stato ospitante ha il dovere di proteggere i diplomatici da qualsiasi attacco e da qualsiasi atto o insulto alla loro dignità. Tuttavia, durante la rivoluzione gli stati perdono il loro controllo. Gli attacchi ai diplomatici non sono un fenomeno nuovo, risalgono al mondo antico. Tuttavia, sono state promulgate diverse legislazioni per proteggere il personale diplomatico. Questo studio mira a chiarire le legislazioni che si occupano della protezione delle persone diplomatiche e mostrare la responsabilità di uno stato ospitante per proteggerle. Inoltre, la parte responsabile della protezione degli agenti diplomatici durante le rivoluzioni si identificheranno.

⁶⁷ Questa posizione iraniana è tuttavia fallace, poiché l'unica rappresaglia consentita dal Corano è impedire la partenza di un inviato (in sostanza una violazione dell'inviolabilità personale), ma anche solo se l'inviato dello Stato ospitante è trattato nello stesso maniera. Si veda C. BASSIOUNI, "Protezione dei diplomatici secondo la legge islamica", in *American Journal of International Law* vol. 74, 1980, p. 620.

Gli attacchi ai diplomatici non sono un fenomeno nuovo. Anche se il mondo antico avesse sempre cercato di garantire che il loro personale diplomatico fosse protetto dagli attacchi, la vita degli inviati non sarebbe sempre stata sicura e molti hanno rischiato di essere uccisi dagli stati ospitanti durante dei loro compiti. Per esempio, nell'antica Roma, quando un altro stato inviava il proprio ambasciatore per negoziare con Roma. Questi ultimi prendono questi diplomatici come ostaggio e iniziano il contatto con lo stato che li invia, al fine di per costringere questo stato ad accettare il loro accordo o le loro condizioni. Ciò significa che non erano seri nelle loro relazioni con gli altri stati. La vita dei diplomatici non era sicura, nel caso in cui questo paese non accettava questo accordo, avrebbero ucciso questo ambasciatore e dichiarato la guerra.

Negli anni '20 e '30 anche il personale diplomatico fu oggetto di diversi attentati. A Marsiglia nel 1934 il re Alessandro di Jugoslavia e Jean Louis Barthou, il ministro degli esteri francese, furono uccisi in un attacco terroristico.

Secondo informazioni rilasciate nel 1976, "almeno 13 persone diplomatiche, quasi diplomatiche e consolari sono state uccise dal 1947, tra cui cinque americani, cinque cittadini assegnati agli Stati Uniti, un britannico, uno spagnolo e un turco. Cinque di questi sono stati uccisi in Medio Oriente, cinque in Vietnam, uno in Etiopia, uno in Messico e uno in Unione Sovietica". Nel 1970 furono rapiti 17 diplomatici, il che fu un chiaro segnale per gli Stati occidentali che questo gruppo di persone era diventato l'obiettivo

bersaglio dei terroristi. Il diritto internazionale deve occuparsi della protezione del personale diplomatico e del personale diplomatico e consolare e, per questo motivo, sono state create. Per esempio, c'era la Convenzione di Vienna sulle Relazioni Diplomatiche del 1961. L'articolo 29 di questa convenzione afferma: "La persona di un agente diplomatico è inviolabile. Egli non deve non può essere sottoposto ad alcuna forma di arresto o di detenzione. Lo Stato ricevente

lo tratta con il dovuto rispetto e prende tutte le misure appropriate per prevenire qualsiasi attacco alla sua persona, alla sua libertà o alla sua dignità". Tuttavia, questa protezione non è in tempo di pace, ma si estende a un periodo di conflitto armato. L'articolo 39 della convenzione del 1961 dice: "Quando le funzioni di una persona che gode di privilegi e immunità sono terminate, tali privilegi e immunità cessano normalmente nel momento in cui essa lascia il paese, o alla scadenza di un termine ragionevole per farlo, ma sussistono fino a quel momento, anche in caso di conflitto armato. Tuttavia, per quanto riguarda gli atti compiuti da tale persona nell'esercizio delle sue funzioni di membro della missione, l'immunità continua a sussistere".

Secondo l'articolo 44 della convenzione del 1961, che il dovere dello Stato ospitante in conflitto armato è facilitare la deportazione questi diplomatici. "Lo Stato ospitante deve, anche in caso di conflitto armato, concedere facilitazioni per permettere alle persone che godono di privilegi e immunità, diverse dai cittadini dello Stato ospitante, e ai membri delle famiglie di tali persone, indipendentemente dalla loro nazionalità, di partire al più presto.

Deve, in particolare, in caso di bisogno, mettere a loro disposizione i mezzi di trasporto necessari per sé stessi e i loro beni". D'altra parte, affinché i diplomatici non impediscano da quelle immunità, essi non dovrebbero interferire negli affari interni dello Stato ospitante. L'articolo 41-1 afferma "Fatti salvi i loro privilegi e immunità, è dovere di tutte le persone che godono di tali privilegi e immunità di rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato ospitante. Essi hanno anche il dovere di non interferire negli affari interni di tale Stato". E l'articolo 41-3 afferma che "I locali della missione non devono essere utilizzati in incompatibile con le funzioni della missione previste dalla presente Convenzione o da altre norme di diritto internazionale generale o da qualsiasi accordo speciale in vigore tra lo Stato che invia e lo Stato ricevente".

La relazione consolare segue automaticamente le relazioni diplomatiche tra gli Stati. L'articolo 2/2 delle Convenzioni di Vienna sulle Relazioni Consolari del 1963 prevede che "il consenso dato allo stabilimento di relazioni diplomatiche tra due Stati implica, salvo indicazione contraria, il consenso all'instaurazione di relazioni consolari".

Anche secondo l'articolo 27/1 di questa convenzione del 1963, che in caso di rottura delle relazioni tra lo Stato d'invio e lo Stato ospitante, quest'ultimo ha il dovere di proteggere i locali consolari. Che "lo Stato ricevente Stato ricevente deve, anche in caso di conflitto armato, rispettare e proteggere i locali consolari, insieme alla proprietà del posto consolare e gli archivi consolari". Un gran numero di convenzioni che si occupavano di terrorismo si occupavano della protezione dei diplomatici in modo indiretto. Negli anni '60 e '70 il diritto internazionale ha cercato di risolvere il problema del terrorismo. La Convenzione contro il terrorismo fu promulgata nel 1973, (la Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici Agenti diplomatici) fu creata. Questa convenzione garantiva agli agenti diplomatici una protezione speciale. L'articolo 1/a dice: "Un capo di Stato, incluso qualsiasi

membro di un organo collegiale che svolge le funzioni di un capo di Stato secondo la costituzione dello Stato interessato, un capo di governo o un ministro degli affari esteri, ogni volta che tale persona si trova in uno Stato straniero, nonché i membri della sua famiglia che lo accompagnano; "e l'articolo 1/b "Qualsiasi rappresentante o funzionario di uno Stato o qualsiasi funzionario o altro agente di

un'organizzazione internazionale di carattere intergovernativo che, nel momento e nel luogo in cui viene commesso un crimine contro di lui, i suoi locali ufficiali, il suo alloggio privato o il suo mezzo di trasporto, ha diritto, in virtù del diritto internazionale, ad una protezione speciale contro qualsiasi attacco alla sua persona, alla sua libertà o alla sua dignità, nonché i membri della sua famiglia che fanno parte della sua famiglia". Anche la Convenzione contro la presa di ostaggi è stata redatta nel 1979 per proteggere i diplomatici da eventuali attacchi. Entrambi trattati richiedono che le leggi dei singoli stati affrontino il problema del terrorismo e di applicare punizioni adeguate.

Anche il Sesto Comitato dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite tentò di affrontare il terrorismo, ma invece di redigere una convenzione istituì un Comitato ad hoc sul terrorismo. Nel 1972 i suoi 35 membri si sono riuniti ma non sono stati in grado di decidere una posizione comune. La dichiarazione più importante relativa alla protezione della diplomazia è la misura per eliminare il terrorismo internazionale. È stata assunta nel 1994 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

Questo è un problema serio in particolare per i paesi arabi, dove gli attacchi a membri di missioni diplomatiche o consolari sono frequenti. Gli Stati possono essere assolutamente responsabili di qualsiasi attacco al personale diplomatico o personale diplomatico o consolare. Tuttavia, durante le rivoluzioni gli stati hanno perso il controllo. D'altra parte, durante il conflitto armato i diplomatici hanno la protezione, secondo il diritto internazionale come abbiamo detto sopra e secondo la Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra del 1949. Questa convenzione stabilisce che i diplomatici sono considerati persone civili e qualsiasi attacco contro di loro è considerato un crimine penale internazionale. L'articolo 4 di questa convenzione determina la persona che ha protezione "Le persone protette dalla Convenzione sono coloro che in un dato momento e in qualsiasi modo si trovino, in caso di conflitto o occupazione, nelle mani di persone parte del conflitto o di una potenza occupante di cui non sono cittadini". Inoltre, il Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, e relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (Protocollo I) (con allegati, Atto finale della Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati del 10 giugno 1977 e risoluzioni adottate nella quarta sessione). Adottato a Ginevra l'8 giugno 1977. L'articolo 50 definisce la persona civile che "Un civile è qualsiasi persona che non appartiene a una delle categorie di persone di cui all'articolo 4 A (1), (2), (3) e (6) della terza convenzione e nell'articolo 43 del presente protocollo. In caso di dubbio se una persona è un civile, tale persona sarà considerata come un civile.

2. La popolazione civile comprende tutte le persone che sono civili.

3. La presenza all'interno della popolazione civile di individui che non rientrano nella definizione di civili non priva la popolazione del suo carattere civile".

Questo protocollo afferma anche la protezione dell'obiettivo civile all'interno dell'articolo 52, "Gli oggetti civili non devono essere oggetto di attacchi o di rappresaglie. Gli oggetti civili sono tutti gli oggetti che non sono obiettivi militari come indicato nel paragrafo 2.

2. Gli attacchi saranno limitati strettamente agli obiettivi militari. Per quanto riguarda gli oggetti, gli obiettivi militari sono limitati a quegli oggetti che per la loro natura, ubicazione, scopo o uso rendono un effettivo all'azione militare e la cui distruzione totale o parziale, cattura o neutralizzazione, nelle circostanze del momento, offre un sicuro vantaggio militare.

3. In caso di dubbio se un oggetto che è normalmente dedicato a civili, come un luogo di culto, una casa o un'altra abitazione o una abitazione o una scuola, sia utilizzato per dare un contributo effettivo all'azione militare, si presume che non sia utilizzato in tal modo".

2.5 Diplomatici e strutture diplomatiche come obiettivi del terrorismo

“Quasi ogni pagina di storia offre qualche osservazione sui diritti inviolabili degli ambasciatori e la sicurezza delle loro persone, una sicurezza sancita da ogni clausola e precetto del diritto umano e legge rivelata! Grotius *“De Jure Belli ac Pacis”* (1625)

Nonostante l'accettazione universale da parte degli Stati del principio di inviolabilità diplomatica, la professione della diplomazia ha sempre avuto i suoi pericoli. Nel corso della storia i diplomatici sono stati esposti a insulti, molestie e attacchi violenti, a volte per mano di autorità statali, ma più spesso da parte di folle e individui. I diplomatici sono stati stranieri in terre straniere, simbolo di diversi sistemi politici ed economici, diverse razze, religioni e standard di vita. Man mano che i contatti interstatali crescevano e il loro status ufficiale di rappresentanti veniva accettato come parte integrante della società internazionale, i diplomatici venivano sempre più identificati come veicoli attraverso i quali le rimostranze popolari potevano essere registrate contro gli stati mandanti. Solo in questo secolo, tuttavia, i diplomatici sono stati visti come obiettivi degni di un attacco terroristico.

Nonostante un assalto da parte di elementi cinesi contro la comunità diplomatica a Pechino nel 1900, furono i russi che ancora una volta fecero da apripista. Dopo il colpo di stato bolscevico nell'ottobre 1917 il Partito della Rivoluzione Sociale assassinò l'ambasciatore tedesco nella Repubblica Sovietica

nel tentativo di interrompere le relazioni tra Mosca e Berlino.⁶⁸ Nel 1923 un diplomatico sovietico alla conferenza di pace di Losanna fu ucciso dai russi bianchi e quattro anni dopo un altro monarchico uccise il ministro sovietico in Polonia.⁶⁹ Negli anni '30 il consigliere dell'ambasciata tedesca a Parigi fu assassinato da un emigrato antinazista e non molto tempo dopo il consigliere tedesco a Mosca subì la stessa sorte. Il periodo immediatamente precedente la Seconda guerra mondiale e gli anni che seguirono la sua fine videro un numero crescente di attacchi a diplomatici e strutture diplomatiche. Clifton Wilson, che ha condotto forse lo studio più dettagliato su questo argomento, ha potuto contare la morte di almeno tredici persone legate alle missioni diplomatiche tra il 1945-1967. "Molti di più" sono stati feriti durante lo stesso periodo.

La maggior parte dei diplomatici uccisi, tuttavia, sembra essere morta non a causa di un particolare intento terroristico, ma a causa di eventi legati al tumulto sociale generale e ai disordini politici dell'epoca.⁷⁰ Ci fu un piccolo numero di attacchi terroristici isolati, come il rapimento dell'ambasciatore statunitense in Brasile nel 1949 e un attentato alla vita dell'ambasciatore statunitense in Giappone nel 1961, ma con poche eccezioni nessuno dei gruppi anticoloniali o rivoluzionari dell'epoca sembra aver avuto una politica per attaccare obiettivi diplomatici.⁷¹ Senza dubbio perché la mobilitazione del sostegno internazionale era parte integrante delle loro strategie, sembra che abbiano deliberatamente evitato attacchi che rischiavano l'alienazione della comunità diplomatica. Per esempio, il generale George Grivas, il leader dei terroristi ciprioti dell'EOKA, dichiarò nel suo Piano Generale Preparatorio del 1953: I britannici devono essere continuamente tormentati e assaliti finché non saranno obbligati dalla diplomazia internazionale esercitata attraverso le Nazioni Unite ad esaminare il problema di Cipro e a risolverlo in accordo con i desideri del popolo cipriota e dell'intera nazione greca. Quando un viceconsole statunitense fu accidentalmente ucciso da una bomba dell'EOKA nel 1956 i terroristi espressero il loro "profondo rammarico" al governo statunitense e spiegarono che la bomba era destinata a un britannico. Fu solo alla fine degli anni '60 che gli attacchi ai diplomatici e alle loro strutture divennero parte delle campagne terroristiche. Anche se non è possibile dividere fenomeni così complessi in periodi ben definiti, si possono distinguere tre tendenze molto ampie in questo tipo di attacchi terroristici nei quindici anni successivi: rapimenti,

⁶⁸ C.W. THAYER, *"Diplomat"*, 1960, p.202

⁶⁹ I ranghi diplomatici sono cambiati poco nel corso degli anni. Dopo il Capo Missione (di solito l'Ambasciatore o, nel caso del Commonwealth representatives, High Commissioner) segue il Ministro, Consigliere, Primo Segretario, Secondo Segretario e Terzo Segretario. Personale non diplomatico (che può, tuttavia, essere accordato rango diplomatico e privilegi) di solito prendono il titolo di Addetto, come nel caso dell'Avv. Difensore ach e. Più funzionari specializzati, come il Commissario per il commercio, sono a tutti gli effetti parte del personale diplomatico della missione.

⁷⁰ C. E. WILSON, *"Diplomatic Privileges and Immunities"* in *University of Arizona Press*, in *Tucson*, 1967, p.52.

⁷¹ L'attacco dei Vietcong all'ambasciata degli Stati Uniti a Saigon durante l'offensiva del Tet del 1968 difficilmente si qualifica come a Rischio terroristico attacco a una struttura diplomatica, ma ne vale la pena degno di nota come attacco deliberato da parte di insorti alla missione diplomatica per il suo valore simbolico in una guerra di propaganda.

sequestri di ambasciate e tentativi di assassinio. La violenza indiscriminata contro i diplomatici (di solito sotto forma di attacchi con bombe) rimase una caratteristica di tutto il periodo.

L'ondata iniziale di rapimenti sembra essere stata un prodotto diretto del crollo delle insurrezioni rurali in America Latina. Un membro della missione militare statunitense a Caracas fu rapito da terroristi venezuelani nel 1963, e un altro nel 1964, ma in entrambi i casi non furono fatte richieste ed entrambi i prigionieri furono rilasciati incolumi dopo pochi giorni. Quattro anni dopo, due addetti militari statunitensi in Guatemala furono uccisi in quello che sembra essere stato un tentativo di rapimento. Questo fu seguito più tardi, nel 1968, dalla morte dell'ambasciatore degli Stati Uniti in Guatemala, a cui fu sparato mentre cercava di sfuggire ai suoi potenziali rapitori terroristi. Fu in Brasile, tuttavia, che la tattica di rapire i diplomatici - 'diplonapping' - fu usata per la prima volta con successo dai terroristi per ottenere concessioni da un governo ricevente. Nel settembre 1969 l'ambasciatore statunitense, Charles Elbrick, fu rapito a Rio de Janeiro da membri del Movimento Revolucionario do Outubro, un gruppo associato all'ALN.⁷² Per la restituzione dell'ambasciatore, i terroristi chiesero il rilascio di quindici politici dalle prigioni brasiliane e la pubblicazione del loro manifesto politico. Il leader dell'ALN Carlos Marighela dichiarò che: “Con il rapimento dell'ambasciatore americano vogliamo dimostrare che è possibile trionfare sulla dittatura e sullo sfruttamento se siamo adeguatamente armati e organizzati.”

Il governo brasiliano rispose con massicce perquisizioni e un aumento dei controlli militari sulla popolazione, ma presto accettò le richieste dell'ALN e l'ambasciatore fu rilasciato senza danni. Il successo di questa operazione incoraggiò i terroristi brasiliani a riprovarci. Nel marzo 1970 il console generale giapponese a San Paolo fu rapito e poi rilasciato in cambio di cinque prigionieri politici. Il mese successivo un tentativo di sequestrare il console statunitense a Porto Allegre fallì, ma nel giugno dello stesso anno i terroristi rapirono con successo l'ambasciatore della Repubblica Federale di Germania in Brasile, Ehrenfried von Holleben. Un comunicato lasciato sulla scena del crimine affermava che i terroristi "non si sarebbero più limitati a rapire i rappresentanti delle maggiori potenze: tutti i diplomatici stranieri sarebbero stati considerati un bersaglio facile". Von Holleben fu poi liberato in cambio del rilascio di quaranta prigionieri politici. Solo sei mesi dopo, quando l'ambasciatore svizzero in Brasile fu rapito, il prezzo per il ritorno sicuro di un diplomatico era salito a settanta prigionieri politici, ma fu comunque pagato. Come ha osservato Robert Moss, si trattava di

⁷² C. MARIGHELLA, “Dichiarazione dell'ALN Gruppo Rivoluzionario d'ottobre Per la Liberazione del Brasile”, 1971, p.25.

una "inflazione incontrollata". 13 fu anche il successo della manipolazione delle forze sia all'interno del governo brasiliano che all'esterno di esso, come spiegò il leader dell'MR-8 nel 1970:

“Orientiamo le nostre azioni armate in modo da renderle politicamente vantaggiose. Per esempio, il rapimento di un diplomatico straniero crea problemi politici per il regime. O il regime è d'accordo con il ministro degli Interni di non cedere e permette l'uccisione del diplomatico, il che crea difficoltà con la potenza straniera che il diplomatico rappresenta e con la quale il regime ha legami economici oppure il regime soddisfa le richieste dei rapitori e il diplomatico viene liberato, allora l'esercito e la polizia criticano la clemenza del governo e questo crea dissenso all'interno del regime. Nel nostro caso, abbiamo effettuato solo rapimenti solo quando eravamo sicuri che le nostre richieste sarebbero state soddisfatte. Abbiamo scelto diplomatici provenienti da paesi da cui il Brasile dipende e sapevamo che il ministro dell'Interno non era in posizione di adottare una posizione dura.”

Il successo dei rapimenti diplomatici in Brasile fece sì che la tattica fosse rapidamente adottata da altri gruppi terroristici. Tra l'agosto 1968 e il maggio 1971 ci furono non meno di ventuno rapimenti o tentativi di rapimento di personale diplomatico, in dieci paesi.

Tutti, tranne quattro, sono avvenuti in America Latina.⁷³La maggior parte degli ostaggi furono rilasciati incolumi, ma tre, l'ambasciatore della Repubblica Federale Tedesca in Guatemala e un consigliere dell'US AID in Uruguay nel 1970, e il console generale israeliano in Turchia un anno dopo, furono uccisi dai loro rapitori dopo che le richieste di riscatto furono rifiutate. Dopo la morte del consigliere dell'US AID, Dan Mitrone, un terrorista avrebbe detto a un giornale cubano che l'omicidio era necessario ai rapitori per mantenere la loro credibilità e perché "il successo o il fallimento di un gruppo di guerriglia urbana nell'usare il rapimento diplomatico come forma di ricatto politico influenzerebbe altri movimenti estremisti che potrebbero essere tentati di usare la stessa arma".

Il rapimento e la morte del conte Karl von Spreti, l'ambasciatore della RFT in Guatemala, fu significativo per una serie di ragioni. Era la prima volta che veniva chiesto del denaro come parte del riscatto, la prima volta che un diplomatico veniva ucciso dai suoi rapitori e, forse la cosa più importante, la prima volta che un governo d'invio criticava pubblicamente il governo ricevente per la sua incapacità sia di proteggere il personale diplomatico di cui era responsabile sia di ricoprirlo in sicurezza nel caso in cui fosse stato rapito. Il governo della Germania Occidentale inviò un inviato speciale in Guatemala per premere per l'adesione alle richieste dei terroristi e dopo l'assassinio di von Spreti la RFT ridusse le sue relazioni diplomatiche con il governo guatemalteco al minimo indispensabile. Il cancelliere tedesco Willy Brandt arrivò a suggerire un'azione internazionale concertata per indagare su quest'ultima minaccia ai diplomatici, rimuovendo così per la prima volta l'intero problema "dal regno dei titoli di giornale al regno del diritto e della politica internazionale". I rapimenti diplomatici hanno raggiunto un picco nel 1970, quando ci furono diciassette incidenti separati. Poi calarono bruscamente fino al 1972, quando il numero cominciò lentamente a salire di nuovo. Secondo il Dipartimento di Stato americano, nei quindici anni tra il 1968 e il 1983 sono stati rapiti diplomatici di circa quarantasette paesi. Sono state coinvolte persone di ogni grado, compresi alcuni consoli onorari, anche se uno studio condotto dalla Rand Corporation nel 1977 ha rivelato che, dei quarantatré rapimenti riusciti nel periodo agosto 1968-giugno 1975, i terroristi sono riusciti a rapire un ambasciatore o almeno un console generale undici volte. A partire dal 1972, tuttavia, questa tattica fu messa in ombra da un aumento del numero di attentati dinamitardi e di sequestri di strutture diplomatiche. Nel 1955 sei uomini armati presero d'assalto la legazione rumena a Berna e chiesero il rilascio di anticomunisti dalle prigioni rumene, ma questo incidente, come il sequestro del consolato jugoslavo a Göteborg da parte di emigrati croati nel 1970, apparentemente non riuscì a catturare

⁷³ I quattro incidenti avvenuti fuori dal latino L'America era il bambino dei sonnellini della politica degli Stati Uniti Segretario in Giordania nel giugno 1970, Console del Regno Unito in Canada nell'ottobre 1970, onorario della Germania occidentale Console in Spagna a dicembre e quella degli israeliani Console Generale in Turchia nel maggio 1971.

l'immaginazione dei terroristi mondiali.⁷⁴ Nel dicembre 1972, tuttavia, una nuova significativa minaccia ai diplomatici emerse quando l'ambasciata israeliana a Bangkok fu sequestrata da quattro membri dell'Organizzazione Settembre Nero (BSO), e i suoi sei occupanti tenuti in ostaggio. I terroristi chiedevano il rilascio di trentasei compatrioti palestinesi detenuti in Israele, ma dopo diciannove ore furono convinti dalle autorità thailandesi a liberare i loro prigionieri in cambio di un passaggio sicuro verso l'Egitto. Meno di tre mesi dopo, otto membri dello stesso gruppo terroristico presero il controllo dell'ambasciata dell'Arabia Saudita a Khartoum. Chiedevano il rilascio di altri palestinesi detenuti in Israele e in Giordania, e di membri della Fazione Armata Rossa imprigionati nella RFT. Queste richieste furono rifiutate, ma prima di arrendersi alle autorità sudanesi i terroristi uccisero due diplomatici statunitensi e un diplomatico belga che si trovavano nell'ambasciata saudita al momento del sequestro. Per le loro tattiche, la natura e la portata delle loro richieste, la loro spietatezza e il loro uso dei beni diplomatici di uno stato per fare pressione su altri stati, i terroristi responsabili di questi attacchi stabilirono un modello per ulteriori sequestri di strutture diplomatiche negli anni successivi.

Tra il 1972 e il 1982 estremisti armati presero il controllo di ambasciate e consolati più di cinquanta volte, 'generalmente per chiedere il rilascio di prigionieri o altre concessioni politiche, a volte solo per registrare la disapprovazione di una particolare politica'.⁷⁵ Ci fu un drammatico aumento di tali incidenti dopo il 1979, dovuto in parte senza dubbio all'esempio fornito dalla crisi degli ostaggi in Iran, ma anche a causa di lotte politiche come quella tra Iraq e Iran, o quella che continua in El Salvador. Alla fine del 1982 le strutture diplomatiche di trentotto Stati erano state sequestrate da terroristi in circa ventisette paesi, con le missioni degli Stati Uniti e dell'Egitto che erano i bersagli più popolari per questa forma di attacco terroristico.⁷⁶ Dopo il 1981, tuttavia, il numero di sequestri ogni anno è diminuito man mano che le strutture diplomatiche diventavano più sicure e i terroristi accettavano i risultati limitati che tali operazioni solitamente ottenevano.⁷⁷ I sequestri di strutture diplomatiche non sono stati eliminati dall'inventario tattico dei terroristi, ma sono stati sostituiti come minaccia più prevalente per i diplomatici da una maggiore libertà di attacchi personali.

⁷⁴ B.M. JENKINS, "Embassies Under Siege: A Review of 48 Embassy Takeovers", in *Rand Report R-2651-RC*, Rand Corporation, 1981, p. 1-6.

⁷⁵ B.M. JENKINS, "Diplomats on the Front Line", p.3

⁷⁶ B.M. JENKINS, *Embassies Under Siege*, C. PEREZ, "Terrorist Target: The Diplomat", p.2.

⁷⁷ Secondo Brian Jenkins, i sequestri all'ambasciata erano generalmente "una proposta perdente" per i terroristi. Loro richieste sono state soddisfatte meno del diciassette per cento del tempo e un terzo di tutti i rischi terroristici coinvolti in tali operazioni sono state uccise o catturate. Jenkins, *Diplomatics in prima linea*, p.3. Certo, si potrebbe obiettare che in termini di pubblicità guadagnata dai terroristi tutti questi attacchi hanno avuto successo con un maggiore o minore s e r livello.

Mentre sia gli stati che inviano che quelli che ricevono cominciarono a prendere misure per difendersi dai rapimenti e dal sequestro di strutture diplomatiche, i gruppi terroristici si rivolsero sempre più agli attentati e ai tentativi di assassinio contro specifici gruppi. Nel 1970 circa la metà del numero totale di incidenti terroristici internazionali erano diretti contro le persone, l'altra metà contro la proprietà. Nel 1981 circa l'ottanta per cento degli attacchi era contro persone, e sembra che ci sia stato un aumento corrispondente nella proporzione diretta contro il personale diplomatico.⁷⁸ Molti attacchi sono stati effettuati con pistole, ma le bombe, da sempre l'arma preferita dai terroristi, sono state responsabili di molte più vittime. Negli ultimi anni gli attacchi sono diventati più distruttivi e meno discorsivi nelle loro vittime, con un maggior numero di persone uccise e ferite. Il 1983 ha visto un nuovo sviluppo con l'uso da parte di alcuni gruppi terroristici di grandi autobombe guidate verso i loro obiettivi da fanatici disposti a martirizzarsi per causare il maggior danno e il maggior numero di vittime. Il bombardamento dell'ambasciata statunitense a Beirut nell'Aprile 1983, per esempio, ha causato la morte di cinquantasette persone, compresi diciassette americani, e 120 feriti.⁷⁹ Come hanno notato diversi studiosi, ci sono una serie di seri ostacoli per quantificare e valutare tendenze di questo tipo.⁸⁰ La difficoltà maggiore, come sempre, risiede nel determinare con precisione ciò che costituisce un attacco terroristico. Un'altra riguarda l'inevitabile affidamento dei ricercatori su basi di dati incomplete e fonti non testate. Anche se sono stati fatti notevoli sforzi da alcune agenzie di raccolta, ci saranno sempre delle lacune nelle informazioni su qualsiasi attività clandestina. Nessuna cifra potrà mai mostrare le operazioni terroristiche pianificate ma mai eseguite, iniziate ma interrotte prima che arrivassero all'attenzione ufficiale e che possono aver avuto luogo in società chiuse e mai rivelate pubblicamente. Anche le compilazioni nello stesso paese da parte di agenzie che hanno accesso a molte delle stesse fonti, come quelle del Dipartimento di Stato americano e della Rand Corporation, differiscono notevolmente in alcune questioni cruciali.⁸¹ Le cifre possono in ogni caso fornire solo una parte del quadro, poiché gli attacchi terroristici devono essere giudicati anche in termini di effetti. Eppure, con tutti questi problemi in mente, è comunque possibile esaminare i livelli di attacchi terroristici contro diplomatici e strutture diplomatiche negli ultimi quindici anni e fare alcune osservazioni generali. Tra il 1968 e il 1982 la Rand Corporation ha registrato 574 attacchi contro diplomatici e strutture diplomatiche, in totale più del venticinque per cento di tutti gli attacchi terroristici internazionali del periodo. Nel 1983, il livello degli attacchi contro obiettivi diplomatici

⁷⁸ *“Patterns of Global Terrorism”*; 1981, p.4.

⁷⁹ DEPARTMENT OF STATE NEWSLETTER, *'Victims of Terrorism'*, maggio 1983, p. 2 Si veda anche, DIPARTIMENTO DI STATO, WASHINGTON, *“Terrorist Bombings; A Statistical Overview of International Terrorist Bombing Incidents from January 1977 through May”*, 1983, p. 1.

⁸⁰ Si veda per esempio G. WARDLAW, *“Political Terrorism”*, pp.50- 53; J. B. BELL, *'Terror: An Overview'*, in *Livingston*, p. 41-42; B.M. JENKINS, *“Diplomats on the Front Line”*, p.1-2.

⁸¹ Ciò è dimostrato al meglio da G. WARDLAW, *“Political Terrorism”*, p. 50-53.

era salito a quasi il quaranta per cento del totale. Il Dipartimento di Stato americano, che include nelle sue statistiche minacce, bufale, incidenti di contrabbando di armi e altri tipi di dati relativi al terrorismo, ha calcolato che il livello degli attacchi contro obiettivi diplomatici tra il 1968 e il 1983 era pari al cinquantuno per cento del totale. Entrambe le agenzie di raccolta concordano che il numero di attacchi contro diplomatici e strutture diplomatiche è cresciuto costantemente quasi ogni anno, con un'impennata per raggiungere un picco nel 1980. Il 1984 sembra aver registrato un livello di attacchi almeno altrettanto elevato e probabilmente superiore a quello registrato in qualsiasi momento da quando queste ricerche sono iniziate nel 1968. Secondo le indicazioni attuali, il 1985 è già sulla buona strada per registrare cifre simili. Non solo i terroristi attaccano più spesso obiettivi diplomatici, ma attaccano anche i diplomatici di più Stati. Finora i terroristi hanno compiuto operazioni contro il personale e i locali di almeno sessantasei Stati, con dieci nazionalità come obiettivo in più della metà degli incidenti. Gli Stati più minacciati da questo tipo di violenza sono stati gli Stati Uniti, la Turchia e la Jugoslavia, seguiti da Francia, Cuba, Unione Sovietica e Regno Unito.

Gli attacchi si stanno verificando anche in un maggior numero di paesi, sebbene il 42% di tutti gli incidenti si siano verificati in Nord America e in Europa occidentale, e la maggior parte dei rimanenti in America centrale e in Medio Oriente. Il luogo preferito per gli attacchi terroristici contro i diplomatici sono gli Stati Uniti (in particolare New York) , seguiti da Francia, Libano, El Salvador, Guatemala, Argentina, Colombia, Italia e Repubblica Federale Tedesca.³⁶ Secondo il Dipartimento di Stato, 460 attacchi contro diplomatici o contro strutture diplomatiche tra gennaio 1968 e aprile 1983 hanno provocato morti o feriti.³⁷ Oltre 400 diplomatici, compresi ventitré ambasciatori, sono stati uccisi dai terroristi dal 1968 e quasi 900 diplomatici sono stati feriti. Il Dipartimento di Stato ha elencato oltre 100 gruppi che hanno rivendicato la responsabilità di tali attacchi negli ultimi quindici anni.

Il numero aumenta ogni anno e molti nuovi gruppi terroristici sembrano individuare i diplomatici come uno dei loro obiettivi principali. I motivi di questi attacchi sono diversi quasi quanto i gruppi che ne sono responsabili. Sebbene siano stati fatti diversi tentativi di ideare tipologie per tali identità, la più utile è forse quella suggerita da Brian Jenkins nel 1982. In uno studio pubblicato quell'anno, egli ha identificato cinque tipi principali di attacchi terroristici che coinvolgono i diplomatici, come segue: attacchi terroristici contro diplomatici che sono associati a insurrezioni in corso, come quelle in America Centrale (questa è una delle categorie più grandi): attacchi da parte di gruppi etnici, di emigrati o di esuli contro i rappresentanti dello stato a cui si oppongono, come quelli compiuti da gruppi separatisti croati contro diplomatici jugoslavi e missioni diplomatiche: attacchi mondiali contro diplomatici stranieri da parte di terroristi che operano come parte di una campagna più ampia

contro un governo, come quelli condotti da vari gruppi palestinesi: attacchi terroristici isolati contro diplomatici da parte di gruppi indigeni per protestare contro le azioni di un governo straniero, un esempio dei quali sarebbe il bombardamento dell'ambasciata francese a Lima per protestare contro i test nucleari francesi nel Pacifico: e infine, l'uso da parte del governo di tattiche di terrorismo, o l'impiego di gruppi terroristici per attaccare diplomatici stranieri all'estero come continuazione di un conflitto armato locale, o come forma di guerra surrogata. L'ondata di attacchi dell'Iran e dell'Iraq contro i rispettivi diplomatici da quando la guerra tra questi due paesi è iniziata nel 1980 rientra in questa categoria. Nessun gruppo terroristico si concentra esclusivamente su attacchi contro diplomatici o strutture diplomatiche, ma alcuni hanno dato un'alta priorità a questi obiettivi. Dall'inizio della loro ultima campagna terroristica nel 1975, i separatisti armeni, per esempio, hanno compiuto più di sette attacchi contro diplomatici turchi, provocando la morte di più di quaranta persone, compresi i membri delle loro famiglie. Anche vari gruppi croati hanno scelto di dedicare un'attenzione speciale alle strutture diplomatiche, dirigendo attacchi contro funzionari e strutture jugoslave negli Stati Uniti, in Europa e in Australia. Un certo numero di gruppi cubani anti-Castro e vari gruppi palestinesi hanno anch'essi individuato obiettivi diplomatici da attaccare, così come le organizzazioni estremiste ebraiche attive negli Stati Uniti e in Europa occidentale. Nel 1974 un certo numero di gruppi terroristici latinoamericani stabilì una Junta de Coordinacion Revolucionaria a Parigi, uno dei cui scopi principali era quello di facilitare l'assassinio di diplomatici latinoamericani in Europa. Gli obiettivi diplomatici sono ancora popolari tra gli estremisti dell'America centrale e latina. Nonostante alcune somiglianze superficiali, questi attacchi terroristici sono per molti versi unici, nascendo e avendo luogo in circostanze che non possono mai essere ripetute. Tuttavia, anche qui si possono fare alcune osservazioni generali. Diplomatici e strutture diplomatiche possono essere scelti come obiettivi primari o strumentali, attaccati sia per il loro valore immediato per i terroristi (come l'assassinio dell'ambasciatore britannico in Irlanda da parte dell'IRA nel luglio 1976) o perché possono essere usati come mezzo per indurre certe risposte in altri governi, come nel caso in cui i membri del Movimiento 19 Abril della Colombia occuparono l'ambasciata dominicana a Bogotá nel febbraio 1980 e usarono i diciotto diplomatici di alto livello che vi erano stati catturati per negoziare con il governo colombiano. Spesso sono presenti elementi di entrambi.

In questi modi, i terroristi sono stati in grado di registrare proteste contro particolari stati e ottenere varie concessioni, come il rilascio di prigionieri politici, la pubblicazione di dichiarazioni politiche o semplicemente fondi operativi aggiuntivi. In alcuni casi le azioni terroristiche contro i diplomatici hanno provocato risposte da parte degli Stati che sono state o repressive, e quindi controproducenti, o di natura tale da minacciare le stesse libertà che gli Stati affermavano di difendere. Gli attacchi

hanno messo in imbarazzo i governi riceventi, esponendo la loro incapacità di proteggere i diplomatici e le loro strutture, e in altri modi hanno causato attrito con gli stati mandanti. Questi ultimi, a loro volta, sono stati costretti a dirottare risorse per proteggere le loro missioni all'estero e hanno subito ulteriori incertezze nella gestione delle loro relazioni internazionali. Queste vittorie dei terroristi, tuttavia, sono state in gran parte tattiche. Il vero valore degli obiettivi diplomatici per i gruppi terroristici sta nella loro capacità di promuovere obiettivi strategici più ampi.

I diplomatici e le strutture diplomatiche sono obiettivi unici e preziosi per qualsiasi gruppo terroristico. Dopo secoli, il diplomatico è ora "la figura più puramente rappresentativa del suo tempo. Dietro di lui c'è tutto il suo paese e i suoi obiettivi. Egli è il punto di contatto tra la politica e il mondo circostante ". Attaccando un funzionario o un ufficio un gruppo che non è strutturalmente o logisticamente adatto per una guerra su larga scala può in effetti influenzare, un gruppo di stati o un sistema mondiale in miniatura. I terroristi possono mettere a repentaglio una politica, un'alleanza o una visione del mondo. Così l'ambasciatore americano rapito in Brasile nel 1969 ha condannato i "grandi capitalisti nordamericani " e l'ambasciatore britannico rapito dai Tupamaros a Montevideo nel 1971 fu visto come un simbolo del "British imperialism". Missioni sovietiche sono state attaccate perché hanno ripresentato il sistema comunista e le missioni statunitensi perché hanno sistema comunista e le missioni statunitensi perché rispettavano il sistema capitalista. Le missioni egiziane sono state sequestrate perché l'Egitto sosteneva gli accordi di Camp David e le missioni dell'Arabia Saudita sono state bombardate perché questo paese sosteneva le iniziative di pace occidentali in Libano. Diplomatici jugoslavi sono stati assassinati perché il loro governo nega ai croati uno stato proprio e funzionari turchi sono minacciati a causa delle politiche del governo turco nei confronti della popolazione armena più di settant'anni fa. A causa della loro funzione unicamente rappresentativa, i diplomatici e le strutture diplomatiche sono visti come potenti simboli attraverso la cui manipolazione i terroristi possono prendere l'iniziativa in una guerra psicologica. Tali attacchi assicurano anche ai terroristi una risposta immediata e ampia. Infrangendo apertamente l'antico principio dell'inviolabilità diplomatica, i terroristi "attirano automaticamente l'attenzione e la preoccupazione dell'intera comunità diplomatica e degli Stati direttamente coinvolti". Altrettanto importante è il fatto che la palese violazione di tali norme giuridiche ed etiche consolidate conferisce alle azioni dei terroristi un ulteriore valore di shock, che a sua volta garantisce loro una maggiore pubblicità. Perché, come ha notato un osservatore, 'il terrorismo è teatro' e gli obiettivi sono scelti in gran parte per l'attenzione che possono attirare sui media internazionali. Anche dopo quindici anni di questi episodi, l'assassinio di un diplomatico è ancora considerato una novità, come è stato dimostrato nel novembre 1984, quando l'attenzione mondiale si è concentrata sull'assassinio di un funzionario

britannico di medio livello in una sede diplomatica minore in India. Se l'interesse del pubblico comincia a diminuire, operazioni più spettacolari, come gli attacchi con autobombe alle missioni diplomatiche a Beirut nel 1983 e 1984, possono rapidamente riconquistare l'attenzione del mondo. Tutti questi fattori si sono combinati per rendere gli obiettivi diplomatici particolarmente attraenti per i gruppi terroristici e sembrano e per far sì che i diplomatici e le loro famiglie rimangano in "prima linea". Tuttavia, negli ultimi anni è stata individuata un'altra ragione per l'aumento del numero di attacchi a obiettivi diplomatici. Si tratta dell'uso di tattiche terroristiche e dell'impiego di gruppi terroristici da parte di stati stabiliti per attaccare i diplomatici di altri Stati all'estero, sia come estensione di una particolare politica estera o come forma di guerra surrogata.

Le reazioni nazionali e internazionali provocate da questi rapimenti sconvolgono internamente il governo dello Stato ospitante e lo screditano agli occhi del mondo, ma queste sanzioni, per quanto potenti, sono di natura informale. In senso formale, tuttavia, gli atti dei rivoluzionari possono essere legalmente imputati al governo dello Stato ospitante sotto principi di responsabilità internazionale da parte di un arbitrato o di un giudice tribunale?

In generale, uno Stato è obbligato a dare agli stranieri entro i suoi confini la stessa protezione personale accordata ai propri cittadini.⁸² Tradizionalmente, lo straniero che sia stato ferito da un privato può esercitare i propri rimedi, come un comune cittadino, solo contro quella persona; lo stato è stato implicato solo se l'attore era un agente dello stato o se lo stato ha negato la giustizia straniera o non offrendo rimedio o non applicandolo. Gli atti degli insorti o dei rivoltosi erano considerati uguali come atti di privati e, analogamente, non imputabili allo stato. Ancora una volta, la responsabilità dello stato si limitava a fornire l'accesso al suo civile e tribunali penali per un adeguato risarcimento;⁸³ poiché lo Stato non sopporterebbe alcuna responsabilità per gli atti di privati, non ci sarebbe, naturalmente, il dovere dello Stato di risarcire gli atti se i colpevoli stessi non sono stati in grado di farlo.⁸⁴ Un'eccezione alla regola tradizionale è stata riconosciuta laddove uno stato fosse stato negligente nel non aver preso ragionevoli precauzioni per mantenere l'ordine interno e ha quindi

⁸² Ogni paese è tenuto a dare ai cittadini di un altro paese nel suo territorio il beneficio delle stesse leggi, della stessa amministrazione, della stessa protezione e dello stesso risarcimento del danno che dà ai propri cittadini, e né più né meno: purché la protezione che il paese dà ai propri cittadini sia conforme allo standard stabilito di civiltà. Segretario di Stato Elihu Root, citato in W. Bishop.

⁸³ La responsabilità degli Stati non comporta il dovere di riparare le perdite che i soggetti stranieri hanno subito per atti di insorti e rivoltosi, a condizione che lo Stato interessato abbia esercitato la dovuta diligenza. Individui che entrano in territorio straniero deve correre il rischio di uno scoppio di insurrezioni e rivolte non meno del rischio dello scoppio di altre calamità

⁸⁴ "La riparazione fornita allo straniero o allo Stato di cui è cittadino poiché il torto che gli è stato fatto è, nella generalità dei casi, un risarcimento". A. BAXTER, "Reflections on Codification in Light of the International Law of State Responsibility for Injuries to Aliens", in 16 *Syracuse L. Rev.*, 1965, p. 745, 746, 750

messo a repentaglio la sicurezza dello straniero.⁸⁵ Un'altra eccezione ampiamente riconosciuta è stata riservata al caso di un'insurrezione riuscita, nel qual caso si è tenuto il nuovo governo dello stato responsabile per lesioni a uno straniero se queste derivano da misure prese da gli ex insorti. C'era anche autorità per la proposta che uno Stato dovrebbe riparare, incolpato o meno, quando la violenza era diretta contro lo straniero in quanto tale.⁸⁶ Diversi stati hanno infatti pagato danni per perdite di questa natura, ma per ragioni politiche e non un senso di obbligo ai sensi del diritto internazionale potrebbe essere stata la motivazione.⁸⁷ Tuttavia, almeno un'autorità ha commentato che "l'enfasi nella giurisprudenza moderna è nella direzione della responsabilità" senza colpa. Se lo Stato rivendica la giurisdizione interna plenaria, deve incorrere in una responsabilità primaria." La teoria della "responsabilità oggettiva" sembra particolarmente appropriata per il personale diplomatico, che, per consuetudine e diritto internazionale, ha diritto a protezione speciale. Anche la norma tradizionale ha tenuto conto dell'elevato status dei diplomatici elevando una confutabile presunzione di Stato responsabilità quando è capitato loro un danno.⁸⁸ Il concetto potrebbe anche essere stato incorporato nella Convenzione di Vienna, poiché afferma: "[Il diplomatico] deve] non essere passibile di alcuna forma di arresto o di detenzione" -la sentenza non specificando da chi l'agente diplomatico non deve essere arrestato o detenuto.⁸⁹ Il linguaggio, sebbene ambiguo, probabilmente non intende stabilire questo concetto come una solida dottrina di diritto internazionale, tuttavia, almeno nel campo dei rapporti diplomatici e delle immunità, non solo la maggioranza degli scrittori sull'argomento ha

⁸⁵ Si veda, ad esempio, G. AMADOR, "International Responsibility," 1958. Si noti la difficoltà, secondo la visione tradizionale, nel distinguere tra quando la rottura dell'ordine interno è imputabile allo Stato e quando è al di fuori del potere dello Stato di prevenire. In quest'ultimo caso, «lo Stato non può avergli imputato gli atti violenti di rivoluzionari sfuggiti al suo responsabile controllo». D. O'Connell.

⁸⁶ . Si veda, ad esempio, TRIBUNALE ARBITRALE MISTO GRECOBULGARO, *Sarropoulos c. Stato bulgaro*, 1927- in *28 Ann. Scavare n. 162*. P. 245 che ha affermato che il principio è uno "riconosciuto dalla grande maggioranza degli scrittori ... e dalla giurisprudenza internazionale". Più recentemente, tuttavia, la Corte mondiale ha stabilito che uno Stato non può essere ritenuto responsabile per lesione subita da uno straniero per il solo fatto che la lesione si sia verificata entro territorio dello stato. La Corte ha detto: È chiaro che la conoscenza della posa di mine non può essere imputata al governo albanese per il solo motivo che un campo minato scoperto nelle acque territoriali albanesi ha provocato l'esplosione di cui i britannici navi da guerra sono state vittime ... Questo fatto, di per sé e al di là di altre circostanze, non implica alcuna responsabilità *prima facie* né sposta l'onere di prova. I.C.J., *Caso del canale di Corfù*, 1949, p. 1, 18.

⁸⁷ L. Os'enhmam, Ad esempio, il governo israeliano riconosciuta responsabilità per l'omicidio del conte Folke Bernadette, Nazioni Unite mediatore nella controversia palestinese, da terroristi ebrei nel 1948, nonostante il fatto che il governo non fu in alcun modo implicato nell'assassinio. Il Governo, infatti, a quel punto non era nemmeno stato riconosciuto ed era solo in controllo di fatto dell'area in cui è avvenuta la sparatoria. Q. WRIGHT, "Responsibility for Injuries to United Nations Officials, 1949, p 95, 99-100

⁸⁸ La presunzione era confutabile dimostrando che lo Stato aveva esercitato la grado di diligenza nel proteggere il funzionario richiesto dalla sua posizione. Wright, O'Connell osserva che l'unica distinzione pratica tra lo stato è responsabile o un privato illecito responsabile è che il ricorrente può chiedere riparazione allo stato nel primo caso "invece di perseguire un uomo di paglia". D. O'Connell. Questo approccio trascura il fatto che, storicamente, quando un diplomatico veniva ferito, il governo di invio poteva chiedere riparazioni non solo per l'indennizzo dell'individuo e della sua famiglia, ma per il prestigio danneggiato dello Stato mittente. Richieste non realistiche in questo molto situazione, infatti, portava spesso alla guerra. Si veda Wright, nota *supra*.

⁸⁹ Questo problema non è stato discusso alla Conferenza di Vienna e nessun caso segnalato fino ad oggi ha affrontato l'interpretazione dell'articolo 29.

rifiutato l'approccio della severa responsabilità per lesioni agli stranieri in generale,⁹⁰ ma anche il Relatore Speciale su questo argomento per la Commissione di diritto internazionale, è stato inserito anche nella Convenzione.⁹¹

⁹⁰Un relativamente recente convenzione su "La responsabilità internazionale degli Stati per le lesioni agli stranieri", preparato sotto gli auspici della Harvard Law School, non è riuscita ad accettare rigorose responsabilità anche, ritenendo uno Stato responsabile solo "per un atto od omissione che, secondo il diritto internazionale, è illecito, imputabile a quello Stato, e cagiona un danno a alieno." Per quanto riguarda una rivoluzione o un'insurrezione fallita, "un atto o un'omissione di un organo, agenzia, funzionario o dipendente di un gruppo rivoluzionario o insurrezionale non è, ai fini della presente Convenzione, imputabile allo Stato." L. B. SOHN E R. R. BAXTER, "Responsibility of States for Injuries to the Economic Interests of Aliens: II. Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens", in *Am J. International Law*, 1961, p. 545, 548, 577.

⁹¹ Tra gli anni 1956-61, il Relatore Speciale della Commissione di Diritto Internazionale sul tema della "Responsabilità dello Stato", G. Amador, ha preparato sei bozze sul tema più limitato della "Responsabilità degli Stati per i danni causati alla persona o la proprietà degli stranieri", ciascuno dei quali ha respinto anche questo approccio. Le bozze si trovano in: [1956] 2 Y.B. INT'L L. CONIN'N 173, U.N. Doc. A/CNA/96 (1956); [1957] 2 Y.B. INT'L L. Cozamt'N 104, doc. A/CN.4/106 (1957); [1958] 2 Y.B. INT'L L. Copta'N 47, doc. A/CN.4/111 (1958); [1959] 2 Y.B. INT'L L. COMMt'N 1, doc. A/CN.4/119 (1959); [1960] 2 Y.B. INV'L LEGGE C'Om'N 41, U.N. Doc. A/CN.4/125 (1960); [1961] 2 Y.B. INT'L L. COMM'N 1, U.N. Doc. A/CNA/134 (1961). La Commissione lasciò cadere l'argomento nel 1963, "non ansiosa di iniziare a lavorare su un argomento che dava ogni indizio di essere ideologicamente controverso" sotto molti aspetti.

Capitolo 3

Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei crimini contro gli agenti diplomatici e altre persone protette a livello internazionale

Il 14 dicembre 1973, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato una convenzione volta a prevenire e punire i crimini contro gli agenti diplomatici. La Commissione di diritto internazionale è stata convocata con la decisione del 3 dicembre 1971 dall'Assemblea Generale per preparare una serie di progetti sulla questione della protezione e dell'inviolabilità degli agenti diplomatici e delle altre persone protette dal diritto internazionale. Le bozze degli articoli venivano applicate solo a coloro che avevano diritto a una protezione speciale ai sensi del diritto internazionale. La Commissione per il diritto internazionale ha espresso la convinzione che, poiché lo status dei diplomatici era stato tradizionalmente protetto, una convenzione incentrata sulla vittima diplomatica avrebbe avuto più successo di una che avesse tentato di proteggere l'umanità in generale dalla violenza politica. Gli obiettivi della Convenzione sono dunque, punire coloro che commettono attacchi contro i diplomatici, prevedere la cooperazione internazionale nella prevenzione di tali attacchi mediante la diffusione di informazioni sui movimenti terroristici e fungere da dichiarazione scritta che indichi l'opposizione internazionale agli atti terroristici. Il concetto su cui si basa la convenzione è quello di deterrenza: ovvero l'aumento della probabilità di punizione di chi commette reati porterà i terroristi a desistere dagli atti di violenza. Il testo della Convenzione si compone di un preambolo e di 20 articoli. Il preambolo riconosce che i crimini contro i diplomatici e altre persone protette a livello internazionale costituiscono una seria minaccia al mantenimento delle normali relazioni internazionali necessarie per la cooperazione tra gli Stati.

Gli articoli 1 e 2 definiscono il campo di applicazione e i termini della Convenzione. Gli articoli da 3 a 11 prevedono l'obbligo degli Stati di assumere giurisdizione e di perseguire, punire, estradare e garantire il giusto processo. C'è anche l'obbligo di aiutare a prevenire i crimini contro i diplomatici. Le parti si impegnano a diffondere informazioni sugli attacchi ai diplomatici e anche sui presunti trasgressori. L'articolo 12 riguarda l'asilo e l'articolo 13 discute i meccanismi per la risoluzione delle controversie. Gli ultimi sette articoli trattano questioni procedurali. Il Sesto Comitato ha riferito la Convenzione finale all'Assemblea Generale con un progetto di risoluzione di accompagnamento. Il paragrafo 4 della risoluzione, una proposta avanzata da molti membri africani e asiatici, mirava a proteggere il diritto all'autodeterminazione e all'azione politica contro "il colonialismo, la dominazione straniera, l'occupazione, la discriminazione razziale e l'apartheid". Il movimento per

includere questa dichiarazione in qualche forma nacque dal timore che le disposizioni della loro Convenzione potessero essere utilizzate per limitare atti di rivoluzione o di liberazione. Un'altra importante area di disaccordo riguardava la questione del diritto d'asilo e la questione dell'estradizione. La Commissione di diritto internazionale ha espresso la preferenza per la limitazione del diritto di asilo ai reati politici e per la determinazione che i reati descritti nelle bozze non fossero crimini politici di per sé. Gli stati latinoamericani in particolare hanno protestato contro questa restrizione. I fautori hanno sostenuto che l'inclusione del diritto di asilo distruggerebbe il mandato di estradizione, mentre l'articolo 12 è il risultato di un compromesso tra la posizione della Commissione e la proposta di undici delegazioni latinoamericane. Il diritto di invocare asilo è limitato alle situazioni tra Stati che sono già parti di trattati di asilo esistenti; infatti, uno Stato parte non può invocare il diritto di asilo in caso di rifiuto di estradizione se tale Stato non è già parte di un trattato di asilo.

L'elaborazione della Convenzione, sulla base di progetti di articoli preparata dalla Commissione di diritto internazionale nel 1972,⁹² ha ripreso gran parte del Sesto Comitato durante la ventottesima sessione dell'Assemblea Generale. Per molti aspetti, la nuova Convenzione segue da vicino la Convenzione per la soppressione di Sequestro illegale di aerei, stipulata all'Aia il dicembre 1970 (la "Convenzione dell'Aia"), e la Convenzione per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile, stipulata a Montreal il 23 settembre 1971 (la "Convenzione di Montreal"). Ma sarebbe sbagliato supporre che si trattasse di un caso in cui il precedente fosse seguito senza riserve. Al contrario, le bozze di articoli della Commissione si discostavano radicalmente dalle due precedenti Convenzioni, e quindi il Sesto Comitato era obbligato a riconsiderare i precedenti. Solo dopo un lungo dibattito è stato elaborato un testo che potesse suscitare un consenso. Che questo testo rappresenti, in generale, un ritorno al linguaggio delle Convenzioni dell'Aia e di Montreal può essere visto come una conferma che tali Convenzioni contengono le soluzioni più ampiamente accettabili ai problemi che affrontano. Come è stato detto a proposito della Convenzione dell'Aia, in termini ugualmente applicabili alla nuova Convenzione: alcuni Stati avrebbero voluto una Convenzione un po' più forte che obbligasse in ogni caso ciascuno Stato contraente o a perseguire un dirottatore trovato nel suo

⁹² La Commissione ha preparato il progetto di articoli nel corso di una sola sessione, gran parte della quale che è stata dedicata a completare il lavoro sul tema "Successione di Stati: successione nei trattati". Questo allontanamento dai normali metodi di lavoro è stato criticato sia all'interno che all'esterno della Commissione. Sul progetto articoli, si veda R. D. KEARNEY, *"The Twenty-Fourth Session of the International Law Commission"*, in *The American Journal of International Law* Vol. 67, No. 1, 1973, p. 84-92; R. PRZETACZNIK, *"Prevention and punishment of crimes against international protected persons"*, 1973; J. INDIAN E L. INTERNAT, *"Terrorism and the Internationally Protected Persons in the light of the ILC's Draft Articles"*, in *I.C.L.Q.*, 1974 p. 65-86; OFFICIAL RECORDS OF THE GENERAL ASSEMBLY, *"Report of the International Law Commission on the work of its twenty-fourth session, , in Twenty-seventh Session, Supplement"* No. 10 A/8710/Rev. I.L.C. Report, p. 91-10.

territorio o ad estradarlo (indipendentemente dal fatto che avesse commesso il reato di dirottamento per motivi politici o meno) in uno Stato che lo perseguirebbe. Tuttavia, era evidente che molti Stati non potevano accettare tali disposizioni e lo scopo della Convenzione sarebbe stato frustrato se non fosse stato ampiamente adottato.⁹³ Quello che segue è un breve resoconto dell'elaborazione della Convenzione nel Sesto Comitato, e una discussione della risoluzione 3166 (XXVIII) e delle principali disposizioni della Convenzione. Non sarà fatto alcun tentativo di commentare la politica alla base della Convenzione o di prevederne l'efficacia.

3.1 L'elaborazione della convenzione

Il corso degli eventi nell'Assemblea Generale e nella Commissione di diritto internazionale fino al completamento degli articoli della Commissione su questo argomento è convenientemente riassunto nei paragrafi a 64 del Rapporto della Commissione del 1972.⁹⁴ Gli articoli della Commissione sono stati esaminati per la prima volta dalla Sesta Commissione alla ventisettesima sessione dell'Assemblea Generale nel 1972 (che era la sessione in cui la Sesta Commissione aveva per la prima volta all'ordine del giorno il punto sul terrorismo internazionale⁹⁵). Il risultato di che l'Assemblea, con delibera 2926 (XXVII) del 28 novembre 1972, ha deciso di inserire nell'ordine del giorno provvisorio della sua ventottesima sessione un punto intitolato "Progetto di convenzione sulla prevenzione e la repressione dei delitti contro gli agenti diplomatici e altre persone protette" in vista dell'elaborazione finale di una convenzione da parte dell'Assemblea. Questo è divenuto il punto 90 all'ordine del giorno della ventottesima sessione ed è stato assegnato alla Sesta Commissione. La relazione della sesta commissione contiene una sintesi molto utile dei lavori, compresi i testi di tutte le proposte e gli emendamenti. Il Sesto Comitato aveva dinanzi a sé, come proposta di base, i progetti di articoli della Commissione di diritto internazionale, insieme a commenti e osservazioni di Stati e organizzazioni internazionali. Inoltre, le Convenzioni dell'Aia e di Montreal, concluse sotto gli auspici

⁹³ G.M.E. WHITE, *The Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, in *The Review of the International Commission of Jurists*, 1971 p. 44.

⁹⁴ I.L.C. REPORT, "For brief summaries of the Sixth Committee's debate on the draft articles at the twenty-sixth session of the General Assembly", in *Harv.Intl.L.J.*, 1973, p.598; XVIII A.F.D.I. 1972, p. 548-550.

⁹⁵ "Misure per prevenire il terrorismo internazionale che mette in pericolo o toglie vite umane innocenti o mette in pericolo le libertà fondamentali, e studio delle cause di fondo di quelle forme di terrorismo e di atti di violenza che risiedono nella miseria, nella frustrazione, nel dolore e nella disperazione e che inducono alcune persone a sacrificare vite umane, comprese le proprie, nel tentativo di effettuare cambiamenti radicali". Vedi la risoluzione 3034 (XXVII) dell'Assemblea Generale del 18 dicembre 1973. RAPPORTO DEL COMITATO AD HOC SUL TERRORISMO INTERNAZIONALE, "Official Records of the General Assembly, Twenty-eight Session", in *Supplemento No. 28 (A/9028)*, doveva essere considerato nella ventottesima sessione ma, per mancanza di tempo, il punto fu rinviato e incluso nell'agenda provvisoria della ventinovesima sessione. Si veda M. C. BASSIOUNI " *Terrorism and political crimes in international law* ", 1973; e " *Proceedings of the American Society of International Law* ", in 67 *A.J.I.L. (No. 5)*, 1973, p. 87-111, in T. M. FRANCK e BERT B. LOCKWOOD JR., " *Preliminary Thoughts towards an International Convention on Terrorism* ", in 68 *A.J.I.L.*, 1974, p. 69

dell'International Civil Aviation Organisation”, sono stati spesso citati nel Sesto Comitato; così anche la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari e la Convenzione sulle missioni speciali, poiché molti delegati hanno considerato la presente Convenzione come un mezzo per dare attuazione pratica ai concetti di inviolabilità e protezione speciale che sono espressi in quelle Convenzioni precedenti. Rilevanti sono stati anche alcuni testi che erano stati presentati alla Commissione di diritto internazionale: la Convenzione per prevenire e punire gli atti di terrorismo che assumono la forma di crimini contro la persona e le relative estorsioni di rilevanza internazionale, fatta a Washington il 2 febbraio, 1971⁹⁶ (Convenzione OAS); un progetto di Convenzione sui delitti contro i diplomatici elaborato dai rappresentanti di un gruppo di Stati riuniti a Roma nel febbraio 1971 (il "progetto di Roma"); un progetto di Convenzione sui crimini contro i diplomatici presentato alla ventiseiesima sessione dell'Assemblea Generale dalla delegazione dell'Uruguay (il "documento di lavoro dell'Uruguay") e progetti di articoli sui crimini contro le persone aventi diritto a una protezione speciale ai sensi del diritto internazionale, contenuti in un documento di lavoro preparato dal sig. Kearney, presidente dell'Assemblea generale della Commissione. Il Segretariato aveva predisposto una Nota "sulle modalità di lavoro e le procedure seguite dalla Sesta Commissione nella preparazione della Convenzione sulle missioni speciali", e sulla base di questa la Sesta Commissione ha deciso di procedere immediatamente all'esame delle bozze di articoli, articolo per articolo, senza alcun dibattito generale, e di istituire un Comitato di redazione composto da 15 Stati.¹⁸⁹⁷ Il Sesto Comitato decise in seguito di applicare alla sua considerazione delle bozze di articoli la procedura delineata nel paragrafo 6 della Nota del Segretariato, che recitava: *“Dopo una discussione di ciascun articolo e delle relative modifiche, le modifiche che hanno sollevato importanti questioni di principio o sembravano causare divergenze di vista invalicabili da un testo di compromesso sono stati votati e, se adottati, sono stati incorporati nel testo dell'articolo”*.

Tale testo è stato quindi deferito alla commissione di redazione unitamente ai progetti di emendamento adottati e ai suggerimenti di carattere minore che non erano stati oggetto di votazione.

⁹⁶ Documenti ufficiali dell'Organizzazione degli Stati Americani. Si vedano R.S. BRACH, *“The Inter-American Convention on the Kidnapping of Diplomats”*, in *Colum.J.Transnat'l.L.*, 1971, p. 392; P. JULLARD, *“Les enlevements de diplomates,”* in *xvii a.f.d.i.*, 1971, p. 223-231; I. STRECHER, *“Terrorist Kidnapping of Diplomatic Personnel”*, 1972, p. 210-213; F. PRZETACZNIK, *“Convention on the Special Protection of Officials of Foreign States and International Organisations,”* in *Revue belge de droit international* 1973, p.455-470

⁹⁷ A/C.6/SR.1407, p. 11 (i riferimenti ai numeri di pagina nei verbali e nei resoconti sommari della ventottesima sessione dell'Assemblea generale sono i numeri di pagina nei verbali e nei resoconti sommari provvisori). Il Comitato di redazione era composto da: Bulgaria, Colombia, Francia, Repubblica Federale di Germania, India, Giappone, Kenya, Mali, Messico, Svezia, Tunisia, Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, Emirati Arabi Uniti, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e Stati Uniti d'America. Il rappresentante della Jugoslavia, vicepresidente della sesta commissione (sig. Sahovic) era presidente del comitato di redazione, mentre l'ultima riunione del comitato di redazione è stata presieduta dal rappresentante della Nigeria, vicepresidente del sesto comitato (sig. Shitta-Bey)

La Commissione di redazione ha quindi predisposto un nuovo testo dell'articolo, che è stato sottoposto al voto. Nel corso della prima lettura sono state votate solo tre mozioni sulla sostanza dei progetti dell'articolo.⁹⁸ Dopo un dibattito su ciascuna disposizione, tutti i testi e gli emendamenti rimasti in discussione sono stati deferiti al comitato di redazione il quale quindi, ha dovuto spesso prendere in considerazione un gran numero di emendamenti e suggerimenti al fine di adottare un testo unico per ciascuna disposizione del progetto di Convenzione.⁹⁹ Durante la seconda lettura dei progetti di articoli da parte della sesta commissione, un gran numero di emendamenti, sono stati discussi e votati sia quelli nuovi che quelli che erano stati considerati e respinti dal Comitato di redazione. I testi adottati dalla Sesta Commissione in seconda lettura sono stati deferiti alla Commissione di redazione per l'esame finale e il testo definitivo è stato adottato il 6 dicembre 1973.

Il testo raccomandato dalla Commissione è stato adottato senza modifiche e senza previo dibattito, da parte dell'Assemblea Generale del 14 dicembre 1973. Il problema più difficile che si è presentato durante l'elaborazione della Convenzione non è emerso con chiarezza fino alla seconda lettura delle bozze di articoli da parte della Sesta Commissione. Il 12 novembre il Comitato è stato informato che sarebbe stato proposto un articolo aggiuntivo che avrebbe reso la Convenzione "inapplicabile" ai popoli che lottano contro il colonialismo, l'occupazione straniera, la discriminazione razziale e l'apartheid. Questo nuovo articolo, leggermente modificato, è stato introdotto il 15 novembre e legge: *“Nessuna disposizione dei presenti articoli sarà applicabile ai popoli che lottano contro il colonialismo, la dominazione straniera, l'occupazione straniera, la discriminazione razziale e l'apartheid nell'esercizio dei loro legittimi diritti all'autodeterminazione e all'indipendenza”*. C'erano solo quattro oratori su questa proposta: il rappresentante del Mali, che l'ha presentata, e i rappresentanti di Marocco, Afghanistan e Cina. Mentre questi relatori - con una possibile eccezione - non hanno affermato che il movente potesse giustificare la commissione dei crimini coperti dalla Convenzione, ciascuno di essi ha espresso il timore che, senza l'articolo aggiuntivo, la Convenzione potesse fungere da un pretesto per la soppressione del diritto dei popoli all'autodeterminazione e all'indipendenza. Questo timore può essere stato particolarmente diretto verso le disposizioni relative alla cooperazione nell'articolo 4.¹⁰⁰ Il nuovo articolo era chiaramente inaccettabile per molti delegati e, nel tentativo di raggiungere un compromesso, il presidente del sesto comitato, il sig. Gonzalez Galvez, ha tenuto lunghe consultazioni. Quando gli sembrò di non poter conciliare ulteriormente le

⁹⁸Sulla giurisdizione (parte del progetto di articolo 2), la prescrizione (progetto di articolo 9) e la risoluzione delle controversie (progetto di articolo 12)

⁹⁹ Questi testi, talvolta adottati con riserve da parte di uno o più membri del Comitato di redazione, sono stati presentati al Sesto Comitato nei documenti A/C.6/L.944 e supplemento 1 a 3. Sono anche riprodotti nel documento A/9407.

¹⁰⁰ Si veda le dichiarazioni di voto sull'articolo 4 (progetto di articolo 3) dei rappresentanti dell'Algeria e del Senegal-A/C.6/SR. 1436, pp. 5 e 6.

divergenze di vedute, e con solo due giorni rimanenti per i lavori del Comitato alla ventottesima sessione, presentò una proposta, basata su queste consultazioni, composta da due parti. La parte A era un progetto di risoluzione, il cui dispositivo recitava: *“L'Assemblea Generale adotta il testo della Convenzione allegato alla presente risoluzione; 2. Ribadisce la grande importanza delle norme di diritto internazionale concernenti l'inviolabilità e la protezione speciale da accordare alle persone protette a livello internazionale e gli obblighi degli Stati in relazione ad esse; 3. ritiene che la Convenzione allegata consentirà agli Stati di adempiere ai propri obblighi in modo più efficace; 4. Ritiene inoltre che le disposizioni della Convenzione allegata non possano in alcun modo pregiudicare l'esercizio del legittimo diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza secondo i principi e le finalità della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e -operazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite da parte di popoli che lottano contro il colonialismo, la dominazione aliena, l'occupazione straniera, la discriminazione razziale e l'apartheid; 5. Invita gli Stati a diventare parti della Convenzione allegata; 6. Decide che la presente risoluzione, le cui disposizioni sono relative alla Convenzione allegata, sia pubblicata insieme ad essa.”* La parte B era un articolo aggiuntivo che consentiva riserve agli articoli della Convenzione 1, 2, 3, 7, 9 e 11 (che contengono il meccanismo di base della Convenzione). La parte B è stata tuttavia inaccettabile per alcuni Stati, che hanno anche proposto emendamenti al progetto di risoluzione. A questo punto il Presidente ritiene che *“l'unica soluzione sembra essere quella di adottare una deliberazione di rinvio dell'esame del punto alla prossima seduta”*. Il rappresentante della Colombia, infatti, ha dichiarato che *“occorrerebbe un miracolo per trovare una soluzione di compromesso”*, ma il rappresentante del Messico ha suggerito più concretamente di rinviare una decisione per consentire al Comitato di redazione, per cercare di raggiungere un compromesso.²⁸ Tale proposta è stata accolta dalla commissione e, a seguito dell'ulteriore discussione svoltasi in commissione redazionale, il presidente della commissione redazionale ha potuto presentare il giorno successivo, una versione rivista della proposta del presidente. Il cambiamento principale riguardava la parte B della proposta del presidente (articolo sulle riserve) la quale doveva essere sostituita da una frase nella relazione della sesta Commissione che recita: *“La parte B è stata ritirata in quanto non necessaria dal momento che comprende articoli ritenuti incorporanti l'oggetto e lo scopo della Convenzione.”* Questa frase riprende il linguaggio dell'articolo 19 (c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che enuncia la regola generale sulla riserva: in caso di silenzio del trattato, uno Stato può formulare una riserva a meno che la riserva non sia incompatibile con la oggetto e scopo del trattato. Il Sesto Comitato ha potuto, sulla base di questa proposta di compromesso del Comitato di redazione, adottare la risoluzione e la Convenzione per consenso.

La Convenzione è stata adottata ed è allegata alla Risoluzione generale 3166 (XXVIII). A questo proposito, è stato spiegato nella Sesta Commissione che le disposizioni del paragrafo operativo 6 della risoluzione relativa alla pubblicazione significano semplicemente che il Segretariato delle Nazioni Unite è obbligato a pubblicare sempre la Convenzione insieme alla risoluzione; ed è su questa base che il Comitato ha convenuto di inserire la parola "sempre" nel comma 6 del dispositivo. Per quanto riguarda il comma 4 della delibera, è evidente che non pretende di derogare ai reati contemplati dall'art. Convenzione o di qualificare in alcun modo gli obblighi assunti dagli Stati parti della Convenzione e che tale non era il suo scopo. In effetti, il suo scopo era molto diverso. Riconoscendo, in questo paragrafo, che la Convenzione non può pregiudicare l'esercizio del diritto legittimo all'autodeterminazione e all'indipendenza, in conformità con i principi e le finalità della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione sulle relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità con il Carta delle Nazioni Unite¹⁰¹, l'Assemblea ha espresso il proprio parere sia che i reati contemplati dalla Convenzione non possano costituire il legittimo esercizio del diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza e, per lo stesso motivo, che la Convenzione non debba essere utilizzata come pretesto per sopprimere il legittimo esercizio di tale diritto. Ma è chiaro che se una persona protetta a livello internazionale viene rapita o uccisa da un membro di un movimento di liberazione nazionale, quel crimine rientrerà nella Convenzione e gli Stati parti dovranno agire nei suoi confronti in conformità con gli obblighi che la Convenzione gli impone. Diversi oratori hanno affermato questo punto nelle loro dichiarazioni all'Assemblea Generale. Ad esempio, il rappresentante dell'Italia ha detto: Per quanto riguarda il paragrafo 4, è noto che il mio Governo ha sempre approvato l'esercizio legittimo, in conformità ai Principi e alle Finalità della Carta delle Nazioni Unite, il diritto all'autodeterminazione e all'indipendenza; e certo non è nemmeno concepibile che la nostra Organizzazione, che ha già fatto tanto per eliminare dal mondo i mali del colonialismo, adotti uno strumento in contraddizione con i suoi stessi principi. È opportuno, quindi, precisare al paragrafo 4 della risoluzione che la Convenzione non deve in alcun modo essere utilizzata come strumento di repressione dei movimenti di liberazione nazionale, come forse si potrebbe ritenere possibile, attraverso le sue norme relative alla prevenzione dei crimini contro persone protette a livello internazionale. Abbiamo creato uno strumento per il perseguimento dei criminali, non uno strumento per la persecuzione dei popoli che esercitano i propri diritti, in conformità con i principi e le finalità della Carta. Il rappresentante del Canada ha parlato in termini simili: È scopo della Convenzione che l'Assemblea Generale ha appena riaffermato in termini espliciti questa importantissima regola dell'inviolabilità e fornire rimedi forti e specifici per assicurarne l'osservanza. Non può essere

¹⁰¹ Risoluzione dell'Assemblea Generale 2625 (XXV) ottobre 24, 1970

giustificata alcuna eccezione che legittimerebbe la perpetrazione di qualsiasi crimine contro i diplomatici e altre persone protette a livello internazionale. Per qualsiasi Stato fingere il contrario costituirebbe chiaramente un attacco alle regole fondamentali delle relazioni diplomatiche, e quindi interstatali. Vista in quest'ottica, si deve comprendere che la risoluzione con la quale l'Assemblea Generale ha adottato la Convenzione non può in alcun modo incidere sugli obblighi giuridici previsti dalla Convenzione stessa. La risoluzione esprime un fatto lampante quando afferma che la Convenzione non può pregiudicare in alcun modo l'esercizio del diritto legittimo dei popoli all'autodeterminazione e all'indipendenza, secondo i principi e le finalità della Carta delle Nazioni Unite e della Dichiarazione sui principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati.¹⁰²

3.2 Il testo della convenzione

Saranno considerati i titoli della Convenzione: le definizioni di "persona protetta a livello internazionale" presunto autore di reato" (Articolo 1); i reati contemplati dalla (Articolo 2 (1)); il sistema della Convenzione (Articoli da 2 a 11; (Articolo 12); composizione delle controversie e articoli finali (Articoli Le definizioni di "persona protetta a livello internazionale" e "presunto delinquente" (Articolo 1).

I reati che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione ovvero i crimini commessi contro un "termine protetto a livello internazionale che è definito ai fini della Convenzione all'articolo 1, paragrafo 1: per "persona protetta a livello internazionale" si intende: (a) un Capo di Stato, compreso ogni membro di un organo collegiale che svolga le funzioni di Capo di Stato ai sensi della costituzione dello Stato interessato, un capo di governo o un ministro degli affari esteri, ogniqualevolta tale persona si trovi in uno Stato estero, nonché i membri della sua famiglia che lo accompagnano; (b) qualsiasi rappresentante o funzionario di uno Stato o qualsiasi ufficio l' o altro agente di un'organizzazione internazionale a carattere intergovernativo che, nel momento e nel luogo in cui viene commesso un crimine contro di lui, i suoi locali ufficiali, la sua abitazione privata o il suo mezzo di trasporto, ha diritto ai sensi del diritto internazionale a protezione speciale da qualsiasi attacco alla sua persona, libertà o dignità, nonché ai membri della sua famiglia che fanno parte del suo nucleo familiare; Il termine "persona protetta a livello internazionale" è nuovo e non ha alcun significato nel diritto internazionale al di fuori della Convenzione. L'idea alla base della definizione è che vi sono alcune

¹⁰² A/PV.2202, p. 100., p. 102 (Repubblica federale di Germania), pp. 111-112 (Regno Unito), p. 129 (Portogallo), p. 130 (Paesi Bassi), p. 136 (Stati Uniti d'America). Un'opinione un po' diversa è stata espressa dal rappresentante dell'Algeria, pp. 126-7. La parte sostanziale della dichiarazione del Regno Unito all'Assemblea Generale sulla Convenzione è riprodotta nel Rapporto delle Nazioni Unite n. 1 (1974) (Cmnd. 5568), pp. 108-110

persone nei confronti delle quali il diritto internazionale impone uno speciale obbligo di protezione oltre a quello dovuto ad altre persone. Come si afferma nel preambolo della Convenzione, i delitti contro queste persone che mettono a rischio la loro sicurezza "costituiscono una grave minaccia al mantenimento delle normali relazioni internazionali necessarie alla cooperazione tra gli Stati". Tuttavia, la protezione speciale è goduta in gradi diversi e la definizione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, è in una certa misura arbitraria. La definizione è suddivisa in due parti: una persona di cui all'articolo 1, paragrafo 1, lettera a) una "persona protetta a livello internazionale" ogniqualvolta si trovi in uno Stato estero, a qualsiasi titolo; considerando che l'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), che include la maggioranza delle persone nella definizione, si estende solo a una persona che gode di una protezione speciale "nel momento in cui e nel luogo in cui" è commesso il reato. L'articolo 1, paragrafo 1, lettera a) copre i capi di Stato, i capi di governo e i ministri degli affari esteri. Queste persone hanno tradizionalmente svolto un ruolo di primo piano nelle relazioni internazionali¹⁰³. Il riferimento a "qualsiasi membro di un organo collegiale che svolga funzioni di Capo di Stato in forza della costituzione dello Stato interessato" non compare in altri trattati in cui si fa riferimento a Capi di Stato. Essa era stata inserita su richiesta di alcuni Stati dell'Est europeo per "coprire casi in cui le funzioni di Capo dello Stato fossero esercitate da un organo collegiale".¹⁰⁴ La Commissione di diritto internazionale, dopo aver esaminato la questione, non aveva espressamente menzionato tale collegialità di organi nelle bozze di articolo, ma ha comunque fatto riferimento nella sua Relazione all'opportunità di assicurare la massima tutela a tutte le persone che hanno la qualità di Capo di Stato o di Governo. Sono state apportate alcune modifiche, in gran parte di natura redazionale al testo della Commissione dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera b), e verranno citati solo i più significativi. In primo luogo, è stata aggiunta la clausola "nel momento e nel luogo in cui viene commesso un reato contro di lui, i suoi locali ufficiali, il suo alloggio privato o il suo mezzo di trasporto". Ciò ha espresso ciò che la Commissione ha ritenuto chiaramente implicito nel suo progetto e riflette il fatto che il godimento della protezione speciale è limitato nel tempo e nello spazio. In secondo luogo, il tipo di protezione speciale cui si fa riferimento nel testo della Commissione era "protezione speciale per o a causa dell'esercizio di funzioni per conto del suo Stato o dell'organizzazione internazionale". Si è ritenuto che la portata di questo non fosse chiara, e anzi potrebbe anche essere interpretato come ricompreso qualsiasi soggetto che godesse di un qualche grado di immunità giurisdizionale. Pur partendo apparentemente dal concetto di inviolabilità, la Commissione ha tuttavia inserito tra esempi di persone rientravano in categorie molto ampie, che includevano persone non tutte dotate di

¹⁰³ Per esempio, sono specificamente menzionati nell'articolo 7 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati e nell'articolo 21 della Convenzione sulle missioni speciali.

¹⁰⁴ I.L.C. *Report*, 1972, p. 92.

inviolabilità, ad es. tutti i funzionari delle Nazioni Unite e delle sue agenzie specializzate. La Convenzione, invece, fa riferimento a "una protezione speciale da qualsiasi attacco alla sua persona, libertà o dignità". Tale formulazione è ripresa dall'articolo 29 della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, dall'articolo 40 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari e dall'articolo 29 della Convenzione sulle missioni speciali, e le categorie di persone che hanno diritto a tale protezione possono essere identificate con maggiore precisione. Il rappresentante del Regno Unito nell'Assemblea generale ha fatto riferimento all'articolo 1 (1) (b) nei seguenti termini: per quanto riguarda l'articolo 1 (1) (b) e come chiarisce il linguaggio della disposizione stessa, comprendiamo che le persone che, nelle circostanze specificate in tale comma, rientrano nell'ambito di tale comma coloro che rientrano in una delle seguenti categorie di persone, vale a dire: le persone che hanno diritto al beneficio dell'articolo 29 della Convenzione di Vienna sulla diplomazia Relazioni, articolo 40 della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari o articolo 29 della Convenzione di New York sulle missioni speciali; persone che sono alti funzionari o agenti di organizzazioni internazionali e che, in base ai relativi accordi internazionali, hanno diritto allo stesso beneficio; e le persone che, in base al diritto internazionale consuetudinario o in virtù di altro specifico accordo internazionale, hanno diritto a una protezione speciale da qualsiasi attacco alla loro persona, libertà o dignità. Il comma, ovviamente, copre anche i membri delle famiglie di tali persone, facenti parte dei loro nuclei familiari. Il riferimento ai familiari non è, come era nel progetto della Commissione, limitato ai membri della famiglia anch'essi titolari di una protezione speciale. Pertanto, la moglie di un agente diplomatico avente diritto alla protezione speciale che non ha a sua volta tale diritto è nondimeno una "persona protetta a livello internazionale" ai fini della Convenzione. Si segnala infine che, su proposta del rappresentante degli Emirati Arabi Uniti, la Sesta Commissione ha inserito nella propria Relazione il seguente paragrafo. La Sesta Commissione interpreta il termine "persona protetta a livello internazionale" di cui all'articolo 1, comma 1 come si applica ai cittadini di Stati terzi nominati dagli Stati d'invio alle organizzazioni internazionali se tali rappresentanti o funzionari sono accettati dalle organizzazioni internazionali in questione, a condizione che non siano cittadini degli Stati ospitanti in cui tali organizzazioni internazionali hanno la loro sede. Pertanto, il Sesto Comitato ha inteso il termine "persona protetta a livello internazionale" per includere una persona nominata da uno Stato di invio presso un'organizzazione internazionale che non era né cittadino dello Stato d'invio né dello Stato ospitante, ma avrebbe avuto diritto a una protezione speciale se fosse stato cittadino dello Stato d'invio. Questa estensione della definizione dovrebbe, tuttavia, avere scarso effetto nella pratica poiché, nella maggior parte degli accordi sui privilegi e sulle immunità, il possesso della nazionalità di uno Stato terzo non esclude una protezione speciale. L'articolo 1 (2) contiene la definizione di "presunto delinquente" e recita: "presunto delinquente"

indica una persona per la quale vi sono prove sufficienti per determinare *prima facie* che ha commesso o ha partecipato a uno o più dei reati di cui all'art. articolo 2." Questa definizione è alquanto insoddisfacente. Il termine non è stato definito nelle Convenzioni dell'Aia e di Montreal, ma la Commissione ha incluso una definizione nei suoi progetti di articoli "per chiarire che per mettere in moto il meccanismo previsto negli articoli contro un individuo vi deve essere motivo di ritenere che abbia commesso uno dei delitti cui si applica il progetto di articoli." La Sesta Commissione ha deliberato di sostituire il testo della Commissione con la presente definizione, che, nelle parole del rappresentante delle Nazioni Unite, "pur formulato in un linguaggio apparentemente tecnico, deve ovviamente essere letto in modo più ampio in modo che possa essere applicato dai vari ordinamenti giuridici." I reati coperti dalla Convenzione (A articolo 2 (1)) sono sempre indicati come "i delitti di cui all'articolo 2", cioè i crimini elencati nel paragrafo 1 dell'articolo 2. Comprendono taluni attacchi alla persona o alla libertà di una persona protetta o nei suoi locali ufficiali, alloggi privati o mezzi di trasporto, nonché minacce e tentativi di commettere e partecipazione come complice a tali attacchi. L'esatta copertura dell'articolo 2, paragrafo 1, dipenderà dalle leggi municipali degli Stati parti della Convenzione poiché l'esatta definizione dei reati può differire in qualche modo nei vari sistemi di diritto penale. Tuttavia, l'articolo 2, paragrafo 1, indica in modo ragionevolmente chiaro gli atti contemplati. Le misure eccezionali previste dalla Convenzione si applicano solo ai reati gravi. Questa era l'intenzione sia della Commissione di diritto internazionale della Sesta Commissione.¹⁰⁵ Il testo proposto dal Comitato di redazione per la lettera a) era "un omicidio, rapimento o altro grave attacco alla persona o alla libertà di una persona protetta a livello internazionale". La parola "grave" è stata successivamente soppressa poiché restringeva la portata della convenzione introducendo un elemento di incertezza. Tuttavia, sembra improbabile che la Convenzione possa essere correttamente interpretata nel senso che copre reati non gravi. Così, il rappresentante degli Stati Uniti d'America ha detto all'Assemblea Generale: Il Comitato Legale ha deciso di coprire i crimini gravi, come era l'intenzione iniziale della Commissione di Diritto Internazionale. Il comma 1 (a) è stato chiarito in modo che invece di riferirsi a "attacco violento" si riferisce a "omicidio", "sequestro di persona" o "altro attacco". Ovviamente, le parole "altro attacco" indicano attacchi di natura grave simile a quelli espressamente menzionati: omicidio e rapimento. La copertura delle minacce, dei tentativi e dell'accessorio è appropriata, a causa della gravità iniziale degli atti di cui alle lettere a) e b) del

¹⁰⁵"La Commissione ha ritenuto tuttavia che sarebbe stato preferibile utilizzare l'espressione generale 'aggressione violenta', sia per fornire una copertura sostanziale dei reati gravi, sia per evitare le difficoltà che sorgono in connessione con un elenco di reati specifici in una convenzione destinata ad essere adottata da un gran numero di Stati. In considerazione delle differenze nelle definizioni di omicidio, rapimento o aggressione corporale grave che si potrebbero trovare in un centinaio o più sistemi penali diversi, se il metodo di elencare i singoli reati dovesse essere utilizzato, sembrerebbe necessario adottare il difficile approccio di includere per la re-incorporazione nel diritto interno una definizione precisa di tali reati". I.L.C. in "Report", 1972, p. 94

paragrafo 1. L'articolo 2, paragrafo 1, riguarda la commissione "intenzionale" di determinati atti. Il commento della Commissione recita quanto segue: La parola "intenzionale", che è simile al requisito di cui all'articolo 1 della Convenzione di Montreal, è stata utilizzata sia per chiarire che l'autore del reato deve essere consapevole dello status di soggetto protetto a livello internazionale persona di cui gode la vittima nonché a fugare ogni dubbio circa l'esclusione dall'applicazione dell'articolo di taluni reati che potrebbero altrimenti essere fatti valere come rientranti nell'ambito di applicazione dei commi (a) o (b), quali la grave lesione di una persona protetta a livello internazionale in un incidente automobilistico in conseguenza della negligenza dell'altra parte. Sembrerebbe da questo passaggio che la parola "intenzionale" riguardi due concetti distinti: l'atto deve essere commesso intenzionalmente e non solo per negligenza; e l'autore del reato deve sapere che la vittima appartiene ad una delle categorie coperte dalla definizione di "persona protetta a livello internazionale" di cui all'articolo 1, paragrafo 1, cioè deve sapere che la vittima ricopre una determinata posizione. La misura in cui si dovrebbe fare menzione del movente o della conoscenza dell'autore del reato è stata molto discussa durante l'elaborazione della Convenzione. Da un lato, si proponeva che la Convenzione si applicasse solo ai reati "in cui uno dei motivi determinanti è lo status di vittima". All'altro estremo ha ritenuto che anche il requisito di conoscenza della Commissione fosse indesiderabile. Sono state suggerite alcune posizioni intermedie, ma alla fine è stata accolta la proposta della Commissione. Il principio avrebbe potuto suggerire che la Convenzione avrebbe dovuto applicarsi solo laddove il movente avesse qualche collegamento con lo status della vittima, ma la conseguenza pratica di avere tale collegamento avrebbe potuto essere quella di privare la Convenzione di gran parte della sua efficacia in considerazione della difficoltà di provare il movente. Il testo della Commissione dell'articolo 2, paragrafo 1, includeva le parole "a prescindere dal motivo" dopo "commissione intenzionale". Questi sono stati spiegati nel suo commento come segue: Mentre l'intento criminale è considerato un elemento essenziale dei reati di cui all'articolo 2, l'espressione "a prescindere dal movente" riafferma il principio giuridico universalmente accettato che è l'intenzione di commettere l'atto e non le ragioni che hanno portato alla sua commissione che è il fattore di governo. Tale espressione si trova nell'articolo 2 della Convenzione dell'OSA e nell'articolo 1 della bozza dell'Uruguay. Di conseguenza le prescrizioni della Convenzione devono essere applicate da uno Stato parte anche se, ad esempio, il rapitore di un ambasciatore possa essere stato ispirato da ciò che gli è apparso o è ritenuto dallo Stato parte come il più degno dei motivi. È quindi chiaro che qualsiasi forza che avrebbero potuto avere le parole "indipendentemente dal motivo" sarebbe stata politica piuttosto che legale. Nella Sesta Commissione molti delegati li ritennero superflui e potevano anche essere fonte di confusione per un tribunale municipale, e furono soppressi. La loro cancellazione non pregiudica il significato del paragrafo.

Il sistema della Convenzione (articoli da 2 a 11) e meccanismo delle bozze di articoli della Commissione di diritto internazionale differiva per importanti aspetti da quello delle Convenzioni dell'Aia e di Montreal. In particolare, il testo della Commissione prevedeva che ogni Stato Parte dovesse avere giurisdizione sui crimini in questione, e la Commissione sembra aver inteso che ogni Stato Parte avesse la legittimazione ad agire per chiedere l'estradizione. Inoltre, vi sono state delle deviazioni dalla formulazione delle Convenzioni dell'Aja e di Montreal, il cui esatto significato non era sempre chiaro, come la previsione che le pene per i reati dovrebbero tener conto della loro "natura aggravata". La tendenza durante i lavori della Sesta Commissione è stata quella di avvicinare il sistema della nuova Convenzione a quello delle Convenzioni dell'Aia e di Montreal. Di conseguenza, il meccanismo stabilito dalla nuova Convenzione è sostanzialmente lo stesso di quello dell'Aia e della Convenzione di Montreal. Scostamenti minori dalla formulazione delle Convenzioni dell'Aia e di Montreal non intendevano importare una differenza di sostanza. La storia redazionale di alcune disposizioni della nuova Convenzione è quindi di interesse per l'interpretazione delle corrispondenti disposizioni delle Convenzioni dell'Aia e di Montreal; e, viceversa, nell'interpretare la nuova Convenzione, può essere necessario tener conto della storia redazionale delle Convenzioni precedenti. L'articolo 2, paragrafo 1, prevede che gli atti contemplati dalla Convenzione "devono essere considerati reato da ciascuno Stato Parte ai sensi del proprio diritto interno". Non vi è alcuna disposizione corrispondente a ciò nelle Convenzioni dell'Aia o di Montreal, sebbene sia chiaramente necessario che i reati contemplati da tali Convenzioni siano reati nel diritto interno di ciascuno Stato Parte. Questo paragrafo è stato completato nel testo della Commissione con le parole "se la commissione del reato si verifica all'interno o all'esterno del suo territorio". Queste parole sono state omesse nel testo adottato dalla Sesta Commissione e la portata dell'obbligo di giurisdizione è ora trattata all'articolo 3. L'articolo 2, paragrafo 1, riguarda quindi solo la definizione degli atti coperti dalla Convenzione. A differenza del dirottamento, gli atti coperti dalla Convenzione saranno in generale già reati ai sensi del diritto penale della maggior parte degli Stati, e sembrerebbe quindi che il diritto penale sostanziale della maggior parte degli Stati richieda poche modifiche per dare effetto alla Convenzione. Non si intende stabilire nel diritto sostanziale degli Stati Parte una nuova categoria di "reati contro persone protette a livello internazionale". È probabile, inoltre, che i delitti previsti dall'articolo 2 siano già «punibili con sanzioni adeguate che tengano conto della loro gravità», come prescrive l'articolo 2, comma 2. Questo paragrafo è simile in effetti, se non nel linguaggio, all'articolo 2 della Convenzione dell'Aia e all'articolo 3 della Convenzione di Montreal. Il testo dell'articolo 2, paragrafo 2, della Commissione di diritto internazionale, che avrebbe reso i reati "punibili con pene severe che tengano conto della natura aggravata del reato", era stato criticato in quanto suggeriva che la pena doveva essere maggiore semplicemente perché la vittima era una persona protetta a livello

internazionale. I reati di cui all'articolo 2 sono attacchi gravi a persone protette a livello internazionale e non comprendono altri attacchi contro la loro persona e libertà o attacchi alla loro dignità, per i quali le misure previste dalla Convenzione non sarebbero appropriate. A causa di questa copertura limitata, alcuni delegati del Sesto Comitato hanno ritenuto opportuno affermare, al paragrafo 3 dell'articolo 2, che i paragrafi 1 e 2 "non derogano in alcun modo agli obblighi degli Stati parte ai sensi del diritto internazionale di adottare tutte le misure appropriate per prevenire altri attacchi alla persona, alla libertà o alla dignità di una persona protetta a livello internazionale".¹⁰⁶ Va anche detto che la Convenzione non deroga in alcun modo agli obblighi degli Stati di adottare tutte le misure appropriate per prevenire gli attacchi che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione. Allo stesso tempo, uno Stato che non è parte della Convenzione non è necessariamente tenuto a adottare il meccanismo previsto dalla Convenzione per adempiere al suo obbligo di prendere tutte le misure appropriate per prevenire questi attacchi. In breve, l'adozione di questo meccanismo non è né necessaria né, di per sé, sufficiente affinché uno Stato adempia ai propri obblighi derivanti dalla normativa vigente. È solo una possibile misura aperta agli Stati quando cercano di adempiere al loro dovere di protezione speciale.

L'articolo 3 definisce le circostanze in cui uno Stato Parte è obbligato a stabilire la propria giurisdizione sui crimini di cui all'articolo 2. Si ispira strettamente all'articolo 4 della Convenzione dell'Aia e all'articolo 5 della Convenzione di Montreal. Gli Stati di cui al comma 1, che hanno tutti un qualche nesso con il delitto, sono tenuti a stabilire *ab initio* la propria giurisdizione sul delitto. Questo può essere descritto come "giurisdizione primaria". Ai sensi del paragrafo 2, ogni altro Stato Parte deve stabilire la propria giurisdizione nei casi in cui il presunto reo sia presente nel suo territorio e non lo estrada ai sensi dell'articolo 8 in uno degli Stati di cui al paragrafo 1 ("giurisdizione secondaria"). Il paragrafo 3 prevede che la Convenzione non escluda alcuna giurisdizione penale esercitata in conformità del diritto interno. Il testo della Commissione aveva previsto che i crimini di cui all'articolo 2 dovessero essere commessi reati da ciascuno Stato Parte secondo il proprio diritto interno "sia che la commissione del crimine sia avvenuta all'interno o all'esterno del proprio territorio" e che ciascuno Stato Parte dovrebbe "prendere tali misure come potrebbe essere necessario per stabilire la sua giurisdizione su questi crimini". Aveva così cercato di ricondurre questi delitti a quella classe molto ristretta di reati per i quali esiste una generalità di Giurisdizione. La maggioranza dei delegati della Sesta Commissione, tuttavia, ha favorito il sistema giurisdizionale delle Convenzioni dell'Aia e di Montreal. Un nuovo articolo, proposto dal Giappone, dai Paesi Bassi e dalle Filippine, è

¹⁰⁶ Il paragrafo 3 dell'articolo 2 non si aggiunge ai crimini coperti dalla Convenzione, ma semplicemente afferma un fatto fondamentale che sarebbe vero se questo paragrafo fosse incluso o meno nella Convenzione. A/PV.2202, p. 134 (Stati Uniti d'America).

stato adottato a maggioranza sostanziale ed è diventato, con lievi modifiche redazionali, l'articolo 3 della Convenzione¹⁰⁷. L'articolo 3, paragrafo 1, recita: “Ciascuno Stato Parte adotta le misure come può essere necessario per stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui all'articolo 2 nei seguenti casi: (a) quando il reato è commesso nel territorio di detto imbarco su una nave o un aeromobile immatricolati in quello Stato; (b) quando il presunto reo è cittadino di tale Stato; c) quando il reato è commesso nei confronti di una persona internazionalmente definita all'articolo 1 che gode del suo status in quanto tale delle funzioni che esercita per conto di tale Stato”. È stato suggerito che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della Convenzione dell'Aia, gli Stati si impegnassero non solo ad adottare misure per stabilire la loro giurisdizione, ma anche ad esercitarla sotto il regime della Convenzione. Tuttavia, l'articolo 4, paragrafo 1 della Convenzione dell'Aia, come l'art. 5, n. 1, della Convenzione di Montreal e l'art. 3, n. 1, della presente Convenzione, non dice nulla circa l'esercizio della giurisdizione, che è trattato in disposizioni successive. L'obbligo di cui all'articolo 3 (1) della presente Convenzione è un obbligo di stabilire la giurisdizione, vale a dire: l'articolo richiede agli Stati parti di garantire che le norme del loro diritto municipale in materia di giurisdizione nei casi penali consentano il processo di un presunto reo in determinate circostanze. L'adempimento dell'obbligo di cui all'articolo 3 non è altro che un passo verso l'attuazione del sistema *aut dedere aut punire* su cui si basa la Convenzione. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), riguarda la giurisdizione penale assunta sulla base del principio territoriale e richiede pochi commenti. L'estensione generalmente accettata del principio territoriale per includere navi e aeromobili immatricolati nello Stato interessato è espressamente contemplata¹⁰⁸. Uno Stato ha il diritto di stabilire tale giurisdizione in base al diritto internazionale consuetudinario. Tuttavia, a differenza di alcune Convenzioni precedenti, la presente Convenzione non contiene alcuna disposizione espressa imponendo agli Stati che istituiscono organismi operativi congiunti di trasporto aereo o agenzie operative internazionali, che gestiscono aeromobili soggetti a immatricolazione congiunta o internazionale, di designare per ciascun aeromobile lo Stato tra di essi che eserciterà la giurisdizione e avrà gli attributi dello Stato di immatricolazione ai fini della Convenzione.¹⁰⁹ Questa omissione può riflettere il fatto che la presente Convenzione non riguarda principalmente i reati commessi a bordo o contro gli aeromobili. Sembrerebbe del tutto ragionevole, e in conformità con l'oggetto e lo scopo della Convenzione, interpretarla almeno come se consentisse agli Stati interessati di designare uno Stato tra loro per

¹⁰⁷Per una discussione delle disposizioni sulla giurisdizione universale elaborate dalla Commissione giuridica internazionale, si veda Rozakis. Il nuovo articolo proposto da Giappone, Paesi Bassi e Filippine è in A/C.6/L.912 Rev. 1

¹⁰⁸ Sia i rappresentanti dei Paesi Bassi che quelli del Regno Unito nell'Assemblea Generale hanno detto che altri riferimenti al "territorio" dovrebbero essere interpretati come comprendenti le navi e gli aerei -A/PV.2202, p. 113 e 131.

¹⁰⁹ Si veda l'articolo 18 della Convenzione (di Tokyo) sui reati e alcuni altri atti commessi a bordo di aeromobili (704 U.N.T.S. 220, U.K.T.S. 126 (1969)); l'articolo 5 della Convenzione dell'Aia; l'articolo 9 della Convenzione di Montreal.

stabilire la giurisdizione. L'articolo 3, paragrafo 1, lettera b), impone allo Stato di cittadinanza del presunto reo di stabilire la giurisdizione, ed è parimenti una base di giurisdizione penale ben fondata nel diritto internazionale consuetudinario. Non è, tuttavia, un titolo di giurisdizione ampiamente applicato nel diritto municipale, almeno nel Regno Unito. Né l'Aia né le Convenzioni di Montreal richiedono che lo Stato di nazionalità dell'autore del reato stabilisca la giurisdizione primaria. L'articolo 3 (1) (c) potrebbe essere considerato simile al controverso principio della "personalità passiva" ed è probabilmente un'estensione della giurisdizione che uno Stato può esercitare in base al diritto internazionale consuetudinario.¹¹⁰ Non esiste un equivalente esatto nel Convenzioni dell'Aia o di Montreal, ma è in qualche modo simile alle disposizioni relative allo Stato della sede principale dell'attività o della residenza permanente del locatario dell'aeromobile (articolo 4 (1) (c) della Convenzione dell'Aia e articolo 5 (1) (d) della Convenzione di Montreal) e alla disposizione relativa allo Stato di immatricolazione dell'aeromobile contro il quale è stata commessa un'infrazione (articolo 5, paragrafo 1, lettera b) della Convenzione di Montreal). L'articolo 3 (2) richiede che uno Stato Parte stabilisca la giurisdizione nel caso in cui il presunto reo si trovi nel suo territorio e non sia estradato. Segue esattamente l'articolo 4, paragrafo 2, della Convenzione dell'Aia e l'articolo 5, paragrafo 2, della Convenzione di Montreal. Non è stato sottoposto a votazione un emendamento olandese che prevedeva che l'obbligo di accertare la competenza dovesse sorgere solo se una richiesta di estradizione fosse stata ricevuta e respinta. L'articolo 3, paragrafo 2 riguarda esclusivamente la competenza giurisdizionale e non pregiudica l'estradizione. Ma il fatto che la giurisdizione debba essere assunta solo in assenza di estradizione suggerisce che l'estradizione sarà la procedura normale e la giurisdizione ai sensi dell'articolo 3 (2) entrerà in gioco solo in quei casi eccezionali in cui l'estradizione non è possibile. Tale giurisdizione, che va al di là di quanto normalmente consentito dal diritto internazionale consuetudinario, era ammissibile solo come giurisdizione secondaria, ove per qualsiasi motivo non si verificasse l'estradizione. È necessario per attuare il sistema aut dedere aut punire. Le considerazioni espone nel preambolo della Convenzione hanno presumibilmente portato gli Stati a ritenere giustificata tale estensione della giurisdizione penale. Ci si può chiedere se uno Stato contraente possa, in base al diritto internazionale consuetudinario, esercitare la giurisdizione prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, o dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), su un presunto delinquente cittadino di uno Stato che non è Parte alla Convenzione.¹¹¹ È possibile che

¹¹⁰ "Il principio della personalità passiva è forse il più discutibile di tutti i motivi che sono stati avanzati per giustificare la giurisdizione extraterritoriale "R. Y. JENNINGS, *"Extraterritorial Jurisdiction and the United States Antitrust Laws"*, in *XXXIII B.Y.I.L.*, 1957 p. 146-155.

¹¹¹La stessa questione si pone in relazione alle Convenzioni dell'Aja e di Montreal. E si vedano le osservazioni dei rappresentanti del Regno Unito e degli Stati Uniti d'America sugli aspetti giurisdizionali della Convenzione internazionale sulla soppressione e la punizione del crimine di Apartheid, adottata dalla risoluzione 3068 (XXVIII) dell'Assemblea generale del -A/PV.2185, 30 novembre 1973, p. 12-16 e 23-25.

l'adozione della Convenzione per consenso nell'Assemblea Generale equivalga a un grado sufficiente di accettazione da parte dello Stato per stabilire che tale giurisdizione è consentita dal diritto internazionale in relazione ai particolari crimini stabiliti all'articolo 2 della presente Convenzione. L'articolo 3, paragrafo 3, prevede che la Convenzione "non esclude alcuna giurisdizione penale esercitata in conformità del diritto interno". Questa disposizione non è strettamente necessaria, e chiaramente non estende i titoli di giurisdizione consentiti dal diritto internazionale consuetudinario. L'articolo 4 prevede la cooperazione tra gli Stati parti nella prevenzione dei crimini di cui all'articolo 2. Il Sesto Comitato ha adottato il testo della Commissione (progetto di articolo 3), basato sull'articolo 8 (a) e (b) della Convenzione OAS, con solo lievi modifiche. Non esiste una disposizione corrispondente nella Convenzione dell'Aia o di Montreal, sebbene l'articolo 10, paragrafo 1, di quest'ultima richieda agli Stati contraenti di adoperarsi per adottare tutte le misure praticabili per prevenire i reati contemplati dalla Convenzione. La presente Convenzione contiene una serie di disposizioni relative alla cooperazione tra gli Stati Parte. Queste disposizioni sono tutte in termini molto generali e per la loro effettiva attuazione, in ogni caso, la situazione deve chiaramente dipendere da ciò che è ragionevole nelle circostanze. Il rappresentante del Regno Unito ha affermato in Assemblea Generale: "è implicito nei testi di questi articoli [4, 5 e 10], come li leggiamo, che gli obblighi assunti al riguardo devono essere soggetti alle limitazioni imposte da diritto nazionale e dagli aspetti pratici della situazione in ciascun caso." L'articolo 5 riguarda la comunicazione delle informazioni. Il paragrafo 1, che è il progetto di articolo 4 della Commissione come modificato dalla Sesta Commissione, riguarda la comunicazione di informazioni in vista della cattura del presunto reo. Il comma 2, che trae origine da una proposta della Repubblica federale di Germania, riconosce l'interesse che lo Stato per conto del quale la vittima esercitava le sue funzioni ha ad essere pienamente informato. Non esistono disposizioni equivalenti nelle Convenzioni dell'Aia, di Montreal o dell'OSA. La prima frase di questo dell'articolo 6 recita: "Una volta accertato che le circostanze lo giustifichino, lo Stato parte nel cui territorio si trova il presunto reo prende le misure appropriate ai sensi del proprio diritto interno al fine di assicurare la sua presenza allo scopo di processo o estradizione". Seguono disposizioni relative alla notifica dei provvedimenti agli Stati interessati e alle organizzazioni internazionali e ai diritti delle persone detenute. Questo articolo è simile all'articolo 6 della Convenzione dell'Aia e all'articolo 6 della Convenzione di Montreal, ma il riferimento agli apolidi nei paragrafi 1 (b) e 2 (a) è nuovo.

L'articolo 7 è la disposizione chiave della Convenzione. Si legge: "Lo Stato Parte nel cui territorio si trova il presunto reo, se non lo estrada, sottoporrà, senza eccezioni di sorta e senza indebito ritardo, il caso alle sue autorità competenti ai fini dell'azione penale, attraverso procedimenti ai sensi dell'art. le leggi di quello Stato". È stato adottato dalla sesta commissione invariato rispetto al testo della

Commissione e corrisponde all'articolo 7 della Convenzione dell'Aia e all'articolo 7 della Convenzione di Montreal. Un confronto dei tre articoli mostrerà che l'articolo 7 della Convenzione di Montreal è identico all'articolo 7 della Convenzione dell'Aia che l'articolo 7 della presente Convenzione, sebbene formulato in modo leggermente diverso, è sostanzialmente lo stesso nel contenuto. Le parole "se il reato è stato commesso o meno nel suo territorio", che ricorrono nelle Convenzioni dell'Aia e di Montreal, sono state omesse dalla Commissione perché aveva previsto la giurisdizione universale nel progetto di articolo 2 (1), ma sembrerebbero aver stato in ogni caso superfluo. Le parole "senza indebito ritardo" non compaiono nelle Convenzioni dell'Aia o di Montreal e non aggiungono nulla al contenuto dell'obbligazione poiché se vi fosse un indebito ritardo non vi sarebbe certo un adempimento in buona fede dell'obbligazione. Le Convenzioni dell'Aia e di Montreal contengono una seconda frase: "Tali autorità prenderanno la loro decisione come nel caso di qualsiasi reato ordinario di natura grave ai sensi della legge di quello Stato". Questo è sostituito da "attraverso procedimenti in conformità con le leggi di quello Stato". La signorina White ha scritto quanto segue sull'articolo 7 della Convenzione dell'Aia: L'articolo 7 è stato oggetto di una notevole controversia alla Conferenza diplomatica. Un certo numero di Stati, inclusi sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica, hanno sostenuto che gli Stati dovrebbero avere l'obbligo in ogni caso di estradare o perseguire il dirottatore. Tuttavia, una tale disposizione sarebbe stata inaccettabile per molti altri Stati che ritenevano che potessero esistere casi eccezionali in cui, forse per mancanza di prove o per ragioni umanitarie, le circostanze non giustificassero l'avvio di un'azione penale. Tali Stati ritenevano che, sebbene i casi in cui non venissero avviati procedimenti sarebbero stati rari, non potevano accettare un vincolo sulla discrezionalità di cui godono le loro autorità inquirenti per decidere se perseguire o meno alla luce di tutti i fatti di un caso. Un emendamento olandese all'articolo 7 avrebbe aggiunto dopo la parola "presente" le parole " e che ha ricevuto una richiesta di estradizione entro tre mesi dall'invio della notifica di cui all'articolo [6]". Questo emendamento, che riguardava l'emendamento olandese all'articolo 3, paragrafo 2, di cui sopra, è stato respinto. Il rappresentante olandese si è espresso così in Assemblea Generale: "[...] è ormai chiaro che uno Stato parte, ove venga riscontrato un presunto reo, sarà tenuto a sottoporre il caso all'azione penale anche se gli Stati che hanno giurisdizione primaria secondo i termini dell'articolo 3 tutti si sottrae alla richiesta di estradizione. Desidero chiarire che consideriamo l'elenco degli Stati con giurisdizione primaria come l'espressione del dovere di tali Stati di sopportare, di norma, l'onere più pesante della Convenzione". In altre parole, gli Stati primariamente interessati hanno almeno il dovere morale di chiedere l'estradizione quando il presunto reo si trova in uno Stato che, secondo le normali norme giurisdizionali, non sarebbe affatto coinvolto nel reato. L'articolo 8 che contiene il meccanismo necessario per rendere l'estradizione un'opzione effettiva da sottoporre alle autorità competenti ai fini dell'azione penale, riproduce, con

alcune modifiche redazionali, l'articolo 8 della Convenzione dell'Aia e l'articolo 8 della Convenzione di Montreal. D'altra parte, differisce sostanzialmente dal testo della Commissione di diritto internazionale. In particolare, è stato omissso lo schema della Commissione dell'articolo 7, paragrafo 4, che avrebbe stabilito un rigido sistema di priorità delle richieste di estradizione, ed è stato aggiunto l'articolo 8, paragrafo 4, relativo al luogo del delitto. La storia redazionale e gli effetti dell'articolo 8 della Convenzione dell'Aia sono stati mirabilmente riassunti da Miss White in termini ugualmente applicabili all'articolo 8 della presente Convenzione. Il seguente punto sollevato da Miss White è particolarmente importante (e talvolta viene trascurato) a parte dall'articolo 8, paragrafo 4, l'articolo 8 non pregiudica in alcun modo le restrizioni eventualmente previste dal diritto nazionale all'estradizione di un delinquente. Così, ad esempio, la legge di molti Stati vieta l'estradizione di delinquenti politici o di cittadini dello Stato richiesto per l'estradizione. La Convenzione non richiede una deroga a tali norme: si limita a prevedere che il dirottamento sia un reato estraibile e lascia al diritto nazionale determinare se in un dato caso il dirottatore debba essere estradato.

La disposizione all'articolo 9, invariata rispetto al testo della Commissione, garantisce un trattamento equo a chiunque sia in corso un procedimento in relazione a uno dei reati di cui all'articolo 2. Non esiste una disposizione corrispondente nelle Convenzioni dell'Aia o di Montreal, e, secondo il commento della Commissione, l'articolo "trova ispirazione negli articoli 4 e 8 (c) della Convenzione dell'OSA e 4 e 9 (c) del documento di lavoro dell'Uruguay".

L'articolo 10 riguarda l'assistenza in collegamento con il procedimento penale ed è lo stesso del testo della Commissione. Nelle parole della Commissione, esso «riproduce sostanzialmente le disposizioni dell'articolo 10 della Convenzione dell'Aia, dell'articolo 11 della Convenzione di Montreal e dell'articolo 6 della bozza di Roma». Il Presidente del Comitato di redazione, nell'introdurre il testo, ha fatto alcune precisazioni:

In primo luogo, l'espressione "assistenza nell'ambito di un procedimento penale" di cui al paragrafo 1 dovrebbe essere intesa come comprendente l'assistenza non solo nell'ambito del dibattimento, ma anche nell'ambito del procedimento che porta al processo. In secondo luogo, l'articolo 10 richiederebbe agli Stati parte di fornire solo le prove a loro disposizione in conformità con la loro legislazione nazionale.

L'articolo 11 prevede che lo Stato parte nel cui territorio è perseguito un presunto trasgressore comunichi l'esito finale del procedimento al Segretario Generale delle Nazioni Unite. A differenza delle corrispondenti disposizioni delle Convenzioni dell'Aia e di Montreal, l'Articolo 11 non si applica ai procedimenti di estradizione ma solo ai procedimenti giudiziari.¹¹²

¹¹² Cfr. l'articolo 11 della Convenzione dell'Aia e l'articolo 13 della Convenzione di Montreal e si vedano le osservazioni del presidente del Comitato di redazione in A/C.6/SR. 1437, pp. 11-12 e A/C.6/S.R.1447, p. 5.

Le Convenzioni dell'Aia e di Montreal non contengono disposizioni sull'asilo (Articolo 12). La Convenzione OAS, invece, contiene una disposizione del genere (articolo 6), il cui effetto non è del tutto chiaro.¹¹³ Undici Stati dell'America Latina hanno proposto di inserire una disposizione simile nella presente Convenzione¹¹⁴, ma dopo negoziati informali questo non è stato posto in votazione e la Bolivia ha proposto un nuovo testo che, leggermente modificato dal Comitato di redazione, è diventato l'articolo 12 della Convenzione. Si legge: Le disposizioni della presente Convenzione non pregiudicano l'applicazione dei Trattati sull'asilo, in vigore alla data dell'adozione della presente Convenzione, tra gli Stati che sono parti di detti Trattati; ma uno Stato Parte alla presente Convenzione non può invocare tali Trattati nei confronti di un altro Stato Parte alla presente Convenzione che non sia parte di tali Trattati. L'effetto dell'articolo 12 è accuratamente circoscritto. I Trattati sull'asilo hanno solo un'applicazione molto limitata, se non del tutto, ai reati coperti dalla Convenzione.¹¹⁵ Inoltre, va osservato quanto segue: In primo luogo, l'articolo 12 si riferisce solo ai trattati sull'asilo che erano in vigore alla data di adozione della Convenzione, vale a dire il 14 dicembre 1973. In secondo luogo, l'articolo 12 è simile in effetti a un accordo per modificare un trattato multilaterale (la Convenzione) solo tra alcune delle parti (gli Stati che sono parti dei Trattati sull'asilo). Tali accordi sono disciplinati dall'articolo 41 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. È stato detto che alcune delle regole di cui all'articolo 41 costituiscono uno sviluppo progressivo piuttosto che una codificazione¹¹⁶, ma è tuttavia interessante considerare l'articolo 12 alla luce dell'articolo 41 della Convenzione di Vienna. L'articolo 41 recita: 1. Due o più parti di un trattato multilaterale possono concludere un accordo per modificare il trattato solo tra di loro se: (a) il trattato prevede la possibilità di tale modifica; o (b) la modifica in questione non è vietata dal trattato e: (i) non pregiudica il godimento da parte delle altre parti dei loro diritti ai sensi del trattato o l'adempimento dei loro obblighi; (ii) non si riferisce a una disposizione la cui deroga sia incompatibile con l'effettiva esecuzione dell'oggetto e dello scopo del trattato nel suo insieme. Salvo che nel caso di cui al paragrafo 1, lettera a), il trattato non disponga diversamente, le parti in questione notificano

¹¹³ L'articolo 6 della Convenzione dell'OAS recita: "Nessuna delle disposizioni della presente convenzione deve essere interpretata in modo da pregiudicare il diritto d'asilo".

¹¹⁴ A/C.6/L.928: "Nessuna delle disposizioni della presente convenzione sarà interpretata come una modifica dei trattati sull'asilo". Gli 11 Stati erano Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Perù, Uruguay e Venezuela.

¹¹⁵ Si veda, per esempio, la dichiarazione del rappresentante della Colombia al sesto comitato, nell'introdurre il progetto di undici poteri, "che nessuno degli undici governi promotori della proposta aveva mai invocato le procedure stabilite nei trattati sull'asilo per proteggere le persone colpevoli dei crimini a cui il progetto della Commissione era diretto "- A/C.6/SR.1421, p. 3. Si vedano anche le dichiarazioni dei rappresentanti della Bolivia (A/C.6/SR. 1432, p. 3), del Brasile (A/C.6/SR.1439, p. 13) e del Guatemala (A/C.6/SR.1447, p. 13). Può essere significativo, a questo proposito, che l'articolo 2 della Convenzione dell'OAS prevede che i crimini coperti da tale Convenzione "sono considerati crimini comuni di rilevanza internazionale, indipendentemente dal motivo.

¹¹⁶M. SINCLAIR, *"The Vienna Convention on the Law of Treaties"*, 1973, p. 16.

alle altre parti la loro intenzione di concludere l'accordo e la modifica del trattato che esso prevede. Questo articolo, ovviamente, non copre il caso in esame poiché non esiste, di fatto, alcun accordo per modificare la Convenzione; piuttosto la Convenzione, per i suoi termini, si applica in modo diverso tra alcune parti. Le disposizioni dell'articolo 12 sono, tuttavia, simili alle regole relative agli accordi per modificare i trattati multilaterali solo tra alcune delle parti. In particolare, l'articolo 12 prevede una restrizione agli effetti della modifica identica a quella prevista dall'articolo 41, paragrafo 1, lettera b) i), della Convenzione di Vienna; come spiegato da alcuni rappresentanti della Sesta Commissione e dell'Assemblea Generale, l'Articolo non pregiudica in alcun modo la posizione degli Stati Parte della Convenzione che non sono parti dei Trattati sull'asilo in vigore il 14 dicembre 1973. Il rappresentante degli Stati Uniti d'America ha fornito alcuni esempi utili: L'articolo afferma che la presente Convenzione non pregiudica l'applicazione dei trattati sull'asilo in vigore tra le parti di tali trattati tra di loro. Vale a dire, anche se il presunto reo si trova nel territorio di una delle parti di un siffatto trattato e lo Stato nel cui territorio è stato commesso il reato è anche parte di un siffatto trattato, se la persona protetta a livello internazionale attaccata ha esercitato le sue funzioni per conto di uno Stato non parte di tale trattato o il presunto trasgressore era cittadino di uno Stato non parte di tale trattato. Lo Stato in cui si trova il presunto reo non può invocare tale trattato nei confronti dello Stato non parte. Pertanto, lo Stato non parte può tenere lo Stato in cui è presente il presunto reo agli obblighi di cui all'articolo 7 e può, se lo desidera, chiedere l'estradizione ai sensi dell'articolo 8.¹¹⁷

Per quanto riguarda la composizione delle controversie (articolo 13) e articoli finali (articoli da 14 a 20), il testo della Commissione di diritto internazionale conteneva alternative per la risoluzione delle controversie. L'alternativa A prevedeva la sottomissione ad una commissione di conciliazione, su richiesta di una parte, di ogni controversia non risolta mediante negoziazione. L'alternativa B prevedeva la sottoposizione ad arbitrato, su richiesta di una parte, di qualsiasi controversia non risolta mediante negoziazione, ma consentiva a uno Stato di rinunciare a tale procedura. L'alternativa B seguiva esattamente l'articolo 12 della Convenzione dell'Aia e l'articolo 14 della Convenzione di Montreal. Gli Stati Uniti d'America hanno presentato un emendamento che combinava queste alternative e prevedeva l'arbitrato con riserva di opting-out a favore della conciliazione. Alla fine, tuttavia, questo emendamento è stato ritirato e la Sesta Commissione ha deciso a favore dell'alternativa B, che è diventata l'articolo 13 della Convenzione.¹¹⁸ Il testo della Commissione non

¹¹⁷ A/PV.2202, pp. 135-6. Vedi anche *ibid.* p. 116 (Regno Unito), p. 119 (Belgio) e p. 132 (Paesi Bassi). Alcune delegazioni latinoamericane avevano dubbi sull'articolo 12, per esempio El Salvador, p. 142

¹¹⁸ A/C.6/L.938. 85 Il Comitato di redazione ha apportato alcuni emendamenti minori all'alternativa B, che sono stati descritti dal rappresentante degli Stati Uniti d'America nell'Assemblea generale come "miglioramenti tecnici minori. Miglioramenti che riteniamo riflettano più precisamente l'intenzione degli estensori della disposizione nelle Convenzioni dell'Aia e di Montreal " - A/PV.2202, p. 136.

conteneva articoli finali. La redazione delle bozze degli articoli finali è stata affidata dal Sesto Comitato ad un piccolo Gruppo di Lavoro. La sua bozza¹¹⁹, che prevedeva, tra l'altro, la partecipazione di "tutti gli Stati" e il ruolo di depositario del Segretario generale delle Nazioni Unite, è stata esaminata brevemente nel Sesto Comitato, quindi deferita al Comitato di redazione. Il testo presentato dal Comitato di redazione conteneva alcune modifiche; in particolare, l'entrata in vigore doveva avvenire dopo il deposito del ventiduesimo strumento di ratifica o di adesione anziché del decimo; ed è stato inserito un nuovo articolo che prevede espressamente la denuncia. La questione delle riserve ha svolto un ruolo importante nella ricerca di un compromesso sulla questione dell'autodeterminazione. Come abbiamo visto, la proposta di compromesso del Presidente della Sesta Commissione includeva un nuovo articolo che avrebbe consentito a uno Stato di formulare riserve su articoli della Convenzione diversi dagli articoli 1, 2, 3, 7, 9 e 11. Questo articolo è stato successivamente ritirato con l'intesa che il Rapporto del Sesto Comitato avrebbe registrato che era stato "ritirato come non necessario poiché include articoli considerati incorporanti l'oggetto e lo scopo della Convenzione". La Convenzione così come adottata non contiene pertanto alcun articolo sulle riserve. (L'articolo 13, paragrafo 2, che consente a uno Stato di dichiarare di non essere vincolato dalla disposizione arbitraria, non ha l'effetto di escludere altre riserve.) La questione delle riserve è quindi disciplinata dalla regola generale che uno Stato può formulare una riserva a meno che la prenotazione non sia incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato. Nell'applicazione di tale norma alla presente Convenzione, si dovrà dare il dovuto peso a quanto affermato nella Relazione della Commissione Sesta sopra richiamata, nonché a quanto affermato da alcuni rappresentanti circa l'oggetto e lo scopo della Convenzione. La combinazione della partecipazione di "tutti gli Stati" e del Segretario generale in qualità di depositario era aperta all'obiezione che il Segretario generale sarebbe stato posto nell'odiosa posizione di dover decidere se una determinata entità fosse o meno uno Stato. Ciò era stato evitato in passato o con l'uso della "formula di Vienna", in base alla quale erano chiaramente identificati gli Stati aventi diritto a partecipare, o impiegando il dispositivo dei depositari multipli. Una soluzione a questo problema, che in passato era stato molto controverso, è stata elaborata all'interno del Comitato di redazione: sono state mantenute le disposizioni relative alla partecipazione di "tutti gli Stati" e del Segretario generale come depositario e l'Assemblea generale ha adottato la comprensione in conformità con i suoi termini, la Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei crimini contro le persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici, sarà aperta alla partecipazione di tutti gli Stati e il Segretario generale delle Nazioni Unite agirà in qualità di depositario. È opinione dell'Assemblea Generale che il Segretario Generale,

¹¹⁹ A/C.6/L.940. Il gruppo di lavoro era composto dai rappresentanti di Austria, Ghana, India, Polonia e Uruguay

nell'esercizio delle sue funzioni di depositario di una convenzione con clausola "tutti gli Stati", seguirà la prassi dell'Assemblea Generale nell'attuare tale clausola e, ove opportuno, chiederà il parere all'Assemblea prima di ricevere una firma o uno strumento di ratifica o di adesione. Si noti che tale intesa, pur facendo riferimento e adottata contemporaneamente alla presente Convenzione, è formulata in termini generali ed è applicabile a qualsiasi trattato con una clausola "tutti gli Stati" in cui il Segretario generale è depositario. Questa soluzione a un annoso problema è stata accolta con favore da alcune delegazioni e dal Presidente della Sesta Commissione.

3.3 Consiglio d'Europa: Convenzione europea sulla repressione del terrorismo

La Convenzione è stata redatta dal Consiglio d'Europa nell'ambito del Comitato europeo sui problemi della criminalità. Il Comitato dei ministri del Consiglio ha adottato il trattato il 10 novembre 1976 ed è stato aperto alla firma il 27 gennaio 1977. Diciassette dei diciannove Stati membri hanno inizialmente firmato la convenzione. Il preambolo sottolinea l'importanza dell'extradizione come mezzo per combattere il terrorismo aumentando la probabilità di perseguimento e punizione di terroristi. L'articolo 1 elenca i reati che non possono essere considerati politici ai fini dell'esenzione dall'extradizione. Tra questi ci sono gli attacchi a persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici. L'articolo 2 offre agli Stati la scelta di esentare ulteriori reati dalla categoria dei reati politici, consentendo così l'extradizione dei trasgressori che si presume abbiano commesso tali reati. Gli articoli 3 e 4 tentano di allineare i trattati di estradizione esistenti ai primi due articoli della convenzione. L'articolo 5, recepito su suggerimento del governo irlandese, consente ai governi di rifiutare l'extradizione quando vi sono forti motivi per ritenere che la richiesta sia diretta a garantire un individuo da perseguire sulla base di "razza, religione, nazionalità o opinione politica". Gli articoli 6 e 7 richiedono che gli stati che rifiutano l'extradizione sottopongano il presunto colpevole ai canali di azione penale appropriati dello stato. L'obiettivo di una maggiore assistenza reciproca nella lotta al terrorismo è previsto dall'articolo 8. L'articolo 10 richiede agli Stati di sottoporre ad arbitrato le controversie se non possono essere risolte con mezzi meno formali. I critici della convenzione hanno espresso la preoccupazione che le sue disposizioni possano limitare seriamente il diritto di asilo. L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha espresso rammarico per non essere stata consultata durante il processo di redazione (Rec. 648, 1977). L'Assemblea, tuttavia, ha sostenuto il trattato e ne ha promosso la prima ratifica. La convenzione è aperta solo ai membri del Consiglio d'Europa che, secondo i sostenitori, riduce la probabilità di conflitti derivanti dalle restrizioni all'extradizione e all'asilo.

La Convenzione europea per la repressione del terrorismo (di seguito denominata "la Convenzione"), redatto in seno al Consiglio d'Europa da un comitato di esperti governativi sotto l'autorità del Comitato europeo sui problemi della criminalità (ECCP, in seguito ribattezzato CDPC), è stato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 27 gennaio 1977. Al momento della redazione della presente relazione esplicativa (di seguito come "rapporto"), era stato ratificato da trentotto Stati membri del Consiglio d'Europa e firmato da cinque.

La Convenzione è stata successivamente rivista da un Protocollo di emendamento, preparato da un comitato di esperti governativi, il Gruppo multidisciplinare sull'azione internazionale contro il terrorismo (GMT), sotto l'autorità del Comitato dei Ministri. Il testo di questa relazione esplicativa si riferisce alla Convenzione riveduta dall'emendamento Protocollo. Pertanto, i riferimenti in questo testo ad articoli o alla Convenzione riguardano il Convenzione come modificata e non al Protocollo di modifica stesso. Tuttavia, ove necessario, la relazione tratta di articoli specifici del protocollo di modifica. Inoltre, dove il protocollo non ha modificato una disposizione esistente della Convenzione, ciò è indicato dai termini "invariati".

3.4 Introduzione e testo della convenzione

La risposta del Consiglio d'Europa agli attentati terroristici di violenza senza precedenti commesso negli Stati Uniti d'America l'11 settembre 2001 è stato fermo e immediato. Nella sua dichiarazione del 12 settembre 2001, il Comitato dei Ministri immediatamente condannato "con la massima forza gli attentati terroristici" commessi contro l'americano persone e ha espresso la sua "simpatia e solidarietà" con loro. Allo stesso tempo, il Comitato dei Ministri ha avviato l'esame di un'azione specifica che potrebbe essere intrapresa dal Consiglio d'Europa nel suo campo di competenza per contrastare "tali atti mostruosi".

In tale ottica, con decisione 21 settembre 2001, i Delegati dei Ministri "rilevato con interessa una proposta per la costituzione di un Gruppo Multidisciplinare sul Terrorismo (GMT) in materia penale, civile e amministrativa" e "invitato il Segretario Generale, [...] proporre [...] un progetto di mandato per tale gruppo".

Durante la quarta parte della sua sessione nel settembre 2001, l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa ha anche condannato "con la massima fermezza questi barbari terroristi" atti" e ha adottato due importanti testi: la risoluzione 1258 (2001) e la raccomandazione 1534 (2001) sulle democrazie di fronte al terrorismo. L'Assemblea ha sottolineato, tra l'altro, che "questi Gli attentati hanno mostrato chiaramente il vero volto del terrorismo e la necessità di un nuovo tipo di risposta" e ha

fornito una serie di importanti suggerimenti da considerare al fine di rafforzare la lotta internazionale al terrorismo.

I Ministri europei della Giustizia, nella loro 24ª Conferenza tenutasi a Mosca, il 4 e 5 ottobre 2001, hanno adattato la loro agenda all'ultimo momento per affrontare le questioni terroristiche e ha sottolineato che il Consiglio d'Europa dovrebbe intraprendere un'azione immediata per combattere "ogni forma di terrorismo", al fine di prevenire in futuro "la perdita di vite umane e le lesioni subite da migliaia di innocenti". I ministri della Giustizia hanno anche concordato sulla necessità di un approccio multidisciplinare al problema del terrorismo, coinvolgendo tutti gli aspetti giuridici rilevanti.

Sullo sfondo di questi impegni politici forti e incondizionati, il Comitato dei Ministri, nella sua 109ª sessione dell'8 novembre 2001, "ha convenuto di prendere provvedimenti rapidamente per aumentare l'efficacia degli strumenti internazionali esistenti all'interno del Consiglio d'Europa sulla lotta al terrorismo istituendo, tra l'altro, un Comitato multidisciplinare, Gruppo di Azione Internazionale contro il Terrorismo (GMT)".

La natura multidisciplinare di questo Gruppo ha mostrato che fin dall'inizio vi era un ampio consenso sul fatto che un approccio settoriale non favorirebbe adeguati tempestivi e risultati per risolvere i problemi posti dalle nuove forme di terrorismo, e che non c'era la necessità di un approccio globale, comprendente penale, civile, commerciale, amministrativo e altre questioni legali.

I compiti del GMT erano contenuti nel suo mandato adottato dal Comitato dei ministri l'8 novembre 2001. Hanno incluso, tra l'altro, il riesame dell'attuazione di, ed esaminando la possibilità di aggiornare gli strumenti internazionali esistenti del Consiglio d'Europa relative alla lotta al terrorismo, in particolare la Convenzione europea sulla Repressione del terrorismo, anche in vista di una possibile apertura della Convenzione a Stati non membri, e gli altri strumenti pertinenti.

Il GMT ha svolto i suoi lavori tenendo conto delle pertinenti dichiarazioni e decisioni del Comitato dei Ministri e delle risoluzioni sia dell'Assemblea Parlamentare che del Conferenza dei ministri europei della giustizia sulla lotta al terrorismo, nonché della Gli standard del Consiglio d'Europa in materia di Stato di diritto e diritti umani. Anche il GMT tenuto debitamente conto delle attività di altre istituzioni internazionali e di altri rilevanti Comitati e gruppi del Consiglio d'Europa. Il lavoro del GMT si è basato, da un lato, su misure già esistenti o in via di attuazione modo a livello nazionale e internazionale per combattere il terrorismo che il GMT ha seguito da vicino e, dall'altro, sulle attività esistenti del Consiglio d'Europa incluse nel rapporto sul terrorismo (SG/Inf (2001)35) presentato dal Segretario Generale alla 109ª Sessione del Comitato dei ministri.

Due testi del Consiglio d'Europa adottati dopo l'istituzione del GMT sono stati particolarmente significativi per il lavoro del GMT, vale a dire: la Raccomandazione 1550 (2002) sulla lotta al

terrorismo e rispetto dei diritti umani, adottata dall'Assemblea parlamentare durante la prima parte della sua sessione nel gennaio 2002, e le Linee guida sui diritti umani e la lotta al terrorismo adottata dal Comitato dei Ministri l'11 luglio 2002. Il sig. de Koster (Belgio) è stato eletto presidente del GMT. La Segreteria è stata fornita dalla Direzione Generale degli Affari Giuridici del Consiglio d'Europa. Il GMT ha tenuto sei riunioni dal dicembre 2001 al dicembre 2002. Durante la sua prima riunione, ha deciso i propri metodi di lavoro e ha istituito due gruppi di lavoro, il GMT-Rev e il GMT-Rap (poi rinominato GMT-Rap/Suivi), rispettivamente presieduto dal sig. Favre (Francia) – poi sostituito da Galicki (Polonia) – e Papaioannou (Grecia), il primo responsabile del riesame del funzionamento e dell'esame della possibilità di aggiornamento, “Strumenti internazionali del Consiglio d'Europa” applicabili alla lotta al terrorismo, in particolare la Convenzione europea per la repressione del terrorismo, quest'ultima per proporre all'azione integrativa del Comitato dei Ministri che il Consiglio d'Europa potrebbe svolgere al fine di contribuire agli sforzi della comunità internazionale contro il terrorismo.

Nel corso delle successive quattro riunioni, tenutesi nei mesi di febbraio, aprile, giugno e ottobre 2002, il GMT ha preparato una bozza di protocollo che modifica la Convenzione europea sulla soppressione di Terrorismo, successivamente sottoposto al Comitato dei Ministri che ne ha approvato il contenuto nella sua 111a sessione ministeriale del 7 novembre 2002, ha autorizzato la consultazione dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa e ha chiesto al GMT di preparare la bozza della relazione esplicativa. Durante la sua ultima riunione dall'11 al 13 dicembre 2002, il GMT ha finalizzato il progetto di protocollo ed ha approvato la presente relazione illustrativa. Ha presentato entrambi i testi al Comitato dei Ministri, chiedendogli di adottare il Protocollo di modifica e di aprirlo alla firma, e di autorizzare la pubblicazione della relazione illustrativa. Nella 828ª riunione dei Delegati dei Ministri del 13 febbraio 2003, il Comitato di I ministri hanno approvato il testo oggetto della presente relazione e hanno deciso di aprire il Protocollo di modifica per la firma da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Considerazioni generali

Lo scopo della Convenzione è di aiutare la repressione del terrorismo integrando e, se necessario, modificando gli accordi esistenti in materia di estradizione e assistenza reciproca conclusi tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, compreso Convenzione dell'Unione europea sull'extradizione del 13 dicembre 1957 (STE n° 24) e suoi Protocolli aggiuntivi del 15 ottobre 1975 e 17 marzo 1978 (STE n. 86 e 98), e la Convenzione europea sull'Assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 (STE n° 30) e sue integrazioni Protocolli del 17 marzo 1978 e dell'8 novembre 2001 (STE n. 99 e 182). Questo in quanto mira a superare le difficoltà che possono sorgere in caso di estradizione o di mutua assistenza concernenti persone accusate o condannate per atti di terrorismo. Si è ritenuto che il clima di fiducia reciproca tra Stati affini, vale a dire gli Stati membri e Stati osservatori del

Consiglio d'Europa, la loro natura democratica e il loro rispetto dei diritti umani, nel caso degli Stati membri del Consiglio d'Europa, tutelata dalle istituzioni istituite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 4 novembre 1950, giustificano l'introduzione della possibilità e, in taluni casi, l'imposizione di un obbligo di disconoscere, ai fini dell'estradizione, la natura politica del soggetto particolarmente criminosi menzionati negli articoli 1 e 2 della Convenzione. I diritti umani che devono essere rispettati non sono solo i diritti di coloro che sono accusati o condannati per atti di terrorismo, ma anche quelli delle vittime, o potenziali vittime, di tali atti (cfr Convenzione sui diritti dell'uomo). Una delle caratteristiche di questi crimini è la loro crescente internazionalizzazione: gli autori si trovano frequentemente in uno Stato diverso da quello in cui è stato commesso il fatto. Per questo motivo l'estradizione è una misura particolarmente efficace per combattere il terrorismo. Se l'atto terroristico è un reato che rientra nell'ambito di applicazione dei vigenti trattati di estradizione, lo Stato richiesto non avrà difficoltà, fatte salve le pertinenti disposizioni della sua legge sull'estradizione, in ottemperanza a una richiesta di estradizione dallo Stato che ha giurisdizione per perseguire. Tuttavia, gli atti terroristici potrebbero essere considerati "reati politici", ed è un principio stabilito nella maggior parte dei trattati di estradizione esistenti, nonché nella Convenzione europea sull'Estradizione (articolo 3, paragrafo 1) Inoltre, non esiste una definizione generalmente accettata del termine "reato politico", sta allo Stato richiesto di interpretarlo. Ne consegue che esiste una grave lacuna negli accordi internazionali esistenti in materia di possibilità di estradare persone accusate o condannate per atti di terrorismo, sebbene le più recenti convenzioni internazionali delle Nazioni Unite, ovvero la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici del 15 dicembre 1997 e la Convenzione Internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999, anche come gli sforzi delle Nazioni Unite per redigere una convenzione globale tentando di colmare questa lacuna.

La Convenzione europea per la repressione del terrorismo mira a colmare questa lacuna eliminando o restringendo la possibilità per lo Stato richiesto di invocare la natura politica di un reato al fine di opporsi a una richiesta di estradizione. Questo scopo viene raggiunto prevedendo che, ai fini dell'estradizione, alcuni reati specifici non devono mai essere considerati "politici" (Articolo 1) e altri reati specificati non possono essere considerati tali (Articolo 2), nonostante il loro contenuto o motivazione politica. Va notato che quando il GMT intraprese l'aggiornamento Convenzione europea sulla repressione del terrorismo, ha convenuto fin dall'inizio mantenere la natura generale della Convenzione come strumento di "depoliticizzazione" ai fini dell'estradizione. Pertanto, nessuna delle disposizioni della Convenzione dovrebbe essere considerata come enunciante o implicante, direttamente o indirettamente, qualsiasi obbligo per gli Stati Parte di stabilire come criminale reati atti previsti dall'articolo 1, comma 2 della Convenzione. Allo stesso modo, la Convenzione non

dovrebbe essere considerata come una limitazione dell'applicazione dei motivi di rifiuto di estradizione contenuta nella Convenzione europea di estradizione, salvo per quanto riguarda l'articolo 3 relativo ai reati politici. Pertanto, gli altri motivi, come il requisito di doppia incriminabilità, continuano ad applicarsi. Il sistema istituito dagli articoli 1 e 2 della Convenzione riflette un consenso conciliando gli argomenti addotti a favore da un lato di un'obbligazione, e dall'altro di una facoltà di non considerare, ai fini dell'applicazione della Convenzione, certi reati come politici. A favore di un obbligo, è stato sottolineato che questo da solo darebbe agli Stati nuove possibilità realmente effettive di estradizione, eliminando esplicitamente l'eccezione di "reato politico" che era fattibile nel clima di fiducia reciproca che regnava tra gli Stati membri e osservatori al Consiglio d'Europa con analoghe istituzioni democratiche. Esso garantirebbe che i terroristi fossero estradati nello Stato che aveva giurisdizione. Un'opzione da sola non potrebbe mai fornire la garanzia di estradizione e, inoltre, i criteri di valutazione della gravità del reato non sarebbero precisi.

A favore di un'opzione, si è fatto riferimento alla difficoltà di accettare una soluzione rigida che equivarrebbe all'extradizione obbligatoria per reati politici. Ogni caso dovrebbe essere esaminato nel merito. La soluzione adottata consiste nell'obbligo per alcuni reati di non essere considerati come politici, il cui elenco è stato notevolmente ampliato dal protocollo di modifica (Articolo 1), e un'opzione per gli altri (Articolo 2). La Convenzione si applica solo ad atti particolarmente odiosi e gravi, che spesso colpiscono persone estranee alle motivazioni che li spingono. La maggior parte di questi atti sono criminalizzati da convenzioni internazionali. La loro gravità e le loro conseguenze sono tali che il loro elemento criminale supera i loro possibili aspetti politici. Questo metodo, che era già applicato a genocidi, crimini di guerra e altri simili reati nel Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione del 15 ottobre 1975, nonché alla sottrazione, o tentata sottrazione, della vita di un capo di Stato o di un suo membro della sua famiglia ai sensi dell'articolo 3 paragrafo 3 della Convenzione europea di estradizione, di conseguenza, per quanto riguarda il terrorismo, supera non solo gli ostacoli all'extradizione dovuti a l'eccezione della natura politica del reato, ma anche le difficoltà insite nell'assenza di un'interpretazione uniforme del termine "reato politico".

Sebbene l'intenzione della Convenzione sia chiaramente quella di non prendere in considerazione l'aspetto politico del reato ai fini dell'extradizione, riconosce che a un contraente potrebbe essere impedito, ad esempio, per motivi legali o costituzionali, di accettare integralmente gli obblighi derivanti dall'articolo 1. Per questo motivo, l'articolo 16 consente espressamente agli Stati di contrattare a fare alcune riserve. Tuttavia, il protocollo di modifica ha significativamente ridotto questa possibilità circoscrivendola con una specifica condizione e prevedendo un meccanismo di follow-up.

Va notato che non vi è obbligo di estradizione se lo Stato richiesto ha fondati motivi per ritenere che la richiesta di estradizione sia stata ispirata dalle considerazioni di cui all'articolo 5, o che la posizione della persona la cui estradizione è richiesta può essere pregiudicata da queste considerazioni. Sono stati aggiunti i paragrafi 2 e 3 all'articolo 5, come richiesto nella Raccomandazione 1550 (2002) dell'Assemblea parlamentare, per rendere chiaro che non vi è nemmeno l'obbligo di estradare dove farlo sarebbe incompatibile con altri motivi di rifiuto basati sui diritti umani. Come affermato in precedenza, l'articolo 5 rivisto non lo è esaustivo per quanto riguarda ai motivi per cui l'extradizione può essere rifiutata.

Nel caso di un reato di cui all'articolo 1, uno Stato che rifiuta l'extradizione dovrebbe sottoporre il caso alle proprie autorità competenti ai fini dell'azione penale, dopo aver preso le misure necessarie per stabilire la sua giurisdizione in tali circostanze (articoli 6 e 7). Tali disposizioni riflettono il principio dell'*aut dedere aut judicare*. È da notare, tuttavia, che la Convenzione non concede agli Stati contraenti una scelta generale né per l'extradizione né il perseguire. L'obbligo di sottoporre il caso alle autorità competenti al fine dell'azione penale è sussidiario, in quanto è subordinata a un previo rifiuto di estradizione in un determinato caso, che è possibile solo alle condizioni stabilite dalla Convenzione o da altri pertinenti trattati o disposizioni di legge. In effetti, la Convenzione non è un trattato di estradizione in quanto tale. Mentre il carattere di un reato può essere modificato in virtù degli articoli 1 e 2, resta la base giuridica per l'extradizione il trattato di estradizione o altra legge pertinente. Ne consegue che uno Stato cui è stato chiesto di estradare un terrorista può, nonostante le disposizioni della Convenzione, ancora non farlo se non sono soddisfatte altre condizioni per l'extradizione; ad esempio, l'autore del reato può essere cittadino dello Stato richiesto, o vi può essere una limitazione di tempo. Tuttavia, l'articolo 4, paragrafo 2, della Convenzione autorizza uno Stato contraente che subordina l'extradizione alla esistenza di un trattato per considerare, a sua discrezione, la presente Convenzione come base giuridica per estradizione. D'altra parte, la Convenzione non è esaustiva, nel senso che non impedisce agli Stati, se la loro legge lo consente, di estradare in casi diversi da quelli previsti dalla Convenzione, o prendere altre misure come espellere l'autore del reato o inviarlo indietro, se in un caso specifico lo Stato interessato non è in possesso di una richiesta di estradizione fatto in conformità alla Convenzione, o se ritiene che una misura diversa dall'extradizione sia giustificata da un altro accordo internazionale o da un accordo particolare. Gli obblighi che gli Stati contraenti si assumono aderendo alla Convenzione sono: strettamente connessi con il particolare clima di fiducia reciproca tra Stati affini, che si basa sul loro riconoscimento collettivo dello Stato di diritto e sulla protezione dei diritti umani. Per questo motivo, nonostante il terrorismo sia un problema globale, si è pensato necessario di restringere la cerchia delle Parti contraenti agli Stati membri e agli osservatori del Consiglio d'Europa, sebbene il Comitato dei Ministri possa invitare altri Stati a

diventare Parti della Convenzione. Va da sé che la Convenzione non pregiudica i tradizionali diritti dei politici rifugiati e delle persone che beneficiano di asilo politico in conformità con altre norme internazionali imprese di cui gli Stati membri sono parti. Commenti agli articoli della Convenzione. L'articolo 1 elenca i reati che, ai fini dell'estradizione, non devono essere considerati politici, in quanto connessi a un reato politico o ispirato da motivi politici. Modifica quindi le conseguenze degli accordi di estradizione esistenti quanto alla valutazione della natura di tali reati elimina la possibilità dello Stato richiesto di invocare la natura politica del reato per opporsi ad una richiesta di estradizione. Tuttavia, non crea un obbligo di estradizione, come la Convenzione non è un trattato di estradizione in quanto tale. La base giuridica per l'estradizione rimane il trattato di estradizione, accordo o legge in questione. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del Convenzione, uno Stato contraente può utilizzare la Convenzione come base giuridica per l'estradizione a sua riservatezza.

Sono stati adottati i termini "reato politico" e "reato connesso a un reato politico" dall'articolo 3 paragrafo 1 della Convenzione europea di estradizione, che è modificato nell'effetto che le parti contraenti della Convenzione europea sulla soppressione del terrorismo non possono più considerare "politico" nessuno dei reati enumerati nell'articolo 1.

Il termine "reato ispirato da motivi politici" intende integrare l'elenco dei casi in cui non può essere invocata la natura politica di un reato. Il riferimento alla natura politica di un atto di terrorismo è contenuto nella risoluzione (74) 3 sul terrorismo internazionale, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 24 gennaio 1974.

L'articolo 1 riflette la volontà di non consentire allo Stato richiesto di invocare la natura politica di un reato al fine di opporsi alle richieste di estradizione nei confronti di taluni crimini particolarmente odiosi. Questa volontà si riflette già nei trattati internazionali, ad esempio, nell'articolo 3 paragrafo 3 della Convenzione europea di estradizione relativa alla presa, o tentata assunzione, della vita di un capo di Stato o di un suo familiare, di cui all'articolo 1 del Protocollo Addizionale della Convenzione europea di estradizione per alcuni crimini contro l'umanità e per violazioni delle leggi e dei costumi di guerra, nonché dell'articolo VII delle Nazioni Unite Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio.

Quando il GMT ha esaminato la possibilità di aggiornare questo articolo, ha tenuto a mente la Raccomandazione dell'Assemblea Parlamentare 1550 (2002) che richiedeva che il GMT considerasse l'utilizzo della definizione di terrorismo adottata dall'Unione europea secondo la Posizione comune del Consiglio, del 7 dicembre 2001, sull'applicazione di misure specifiche per combattere il terrorismo (2001/931/PESC) (1). Il GMT ha deciso di non farlo, dato che la definizione dell'Unione europea era stata concordata "ai fini della posizione comune" e perché non ha voluto cambiare in alcun modo la natura della Convenzione come strumento di depoliticizzazione ai fini

dell'extradizione. L'articolo 1 elenca due categorie di reati. Il primo, contenuto nel comma 1, comprende reati già previsti da trattati internazionali, il secondo, contenuto nel comma 2, riguarda i reati accessori connessi ai reati di cui al comma 1: questi reati sono stati ritenuti così gravi che è stato necessario includerli nella prima categoria.

Al comma 1, i reati di cui trattasi sono descritti mediante semplice rinvio ai titoli degli strumenti internazionali pertinenti. Il riferimento alla Convenzione dell'Aia per la Soppressione del sequestro illecito di aeromobili del 16 dicembre 1970 e della Convenzione di Montreal per la repressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile del 23 settembre 1971, le uniche menzionate nella Convenzione originale, è stata completata nel Protocollo di emendamento con un riferimento ad altre convenzioni internazionali, la maggior parte delle quali sono state adottate successivamente, vale a dire: la Convenzione di New York sulla prevenzione e Punizione dei crimini contro le persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici del 14 dicembre 1973, la Convenzione internazionale di New York contro la presa di ostaggi del 17 dicembre 1979, la Convenzione di Vienna sulla protezione fisica delle materie nucleari del 3 marzo 1980, il Protocollo di Montreal per la repressione degli atti illeciti di violenza al servizio dell'aviazione civile internazionale del 24 febbraio 1988, la Convenzione di Roma per la Repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima del 10 marzo 1988, il Protocollo di Roma per la repressione degli illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse sulla piattaforma continentale del 10 marzo 1988, la Convenzione internazionale di New York per la repressione degli attentati terroristici del 15 dicembre 1997 e il Convenzione di New York per la repressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999. I reati connessi ai principali delitti elencati nel comma 1 compreso il tentativo, la partecipazione come complice alla loro commissione o tentativo, e l'organizzazione di altri, o dirigere altri a commetterli o tentare di commetterli, sono coperti dal paragrafo 2. Disposizioni di natura simile si trovano in diversi strumenti internazionali, tra cui, più di recente, la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici di 15 dicembre 1997 (art. 2, comma 3) e la Convenzione internazionale per la Soppressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999 (articolo 2, comma 5). "Tentativo" significa solo un tentativo punibile, poiché secondo alcune leggi non tutti i tentativi di commettere un reato costituiscono reati punibili. L'espressione inglese "complici" copre sia "co-auteur" che "complice" nel testo francese.

Il paragrafo 1 (invariato) dell'articolo 2 introduce la possibilità per le parti contraenti di non considerare "politici" taluni reati gravi che, senza rientrare nell'ambito di applicazione della norma imperativa di cui all'articolo 1, comporti un atto di violenza contro la vita, l'integrità fisica o libertà di una persona. Tale possibilità deroga al principio tradizionale secondo il quale il rifiuto di estradizione è obbligatorio in materia politica. Il termine "atto di violenza" utilizzato per descrivere

i reati che possono essere considerati non politici è stato redatto sulla falsariga dell'articolo 4 della Convenzione dell'Aia per la repressione di Sequestro Illecito Di Aeromobili. Ai sensi del paragrafo 2 (invariato), ispirato alla Risoluzione (74) 3 del Comitato di Ministri, un atto contro la proprietà è coperto solo se rappresenta un pericolo "collettivo" per persone, come l'esplosione di un impianto nucleare o di una diga. Il paragrafo 3 è stato esteso dal Protocollo di modifica allo stesso modo del paragrafo 2 dell'articolo. La formulazione flessibile dell'articolo 2 consente tre possibilità di agire su una richiesta di estradizione: – lo Stato richiesto non può considerare politico il reato ai sensi dell'art. 2 e concedere l'estradizione dell'interessato; – non può considerare politico il reato ai sensi dell'articolo 2, ma rifiutare tuttavia l'estradizione per motivi diversi da quelli politici; – può considerare il reato come politico, ma rifiutare l'estradizione. È ovvio che la decisione dello Stato di concedere o rifiutare l'estradizione è presa in modo indipendente dall'articolo 2, vale a dire, non è tenuto ad esprimere un parere sul fatto che le condizioni di questo articolo sono soddisfatte.

L'articolo 3 riguarda gli effetti della Convenzione sui trattati di estradizione esistenti e disposizioni. Il termine "accordi" intende coprire le procedure di estradizione che non sono sancite da un trattato formale, come quelli esistenti tra l'Irlanda e il Regno Unito. Per questo motivo, il termine "accordi" nel testo francese non è da intendersi come designante a strumento internazionale formale. Una delle conseguenze dell'articolo 3 è la modifica dell'articolo 3, paragrafo 1, della Convenzione europea di estradizione. Per gli Stati che sono Parti sia della Convenzione dell'Unione Europea sulla repressione del terrorismo e la Convenzione europea di estradizione, l'articolo 3 comma 1 della Convenzione è modificato, in quanto incompatibile con i nuovi obblighi derivanti dal primo come modificato dal Protocollo. Lo stesso vale per le simili disposizioni contenute in trattati e intese bilaterali applicabili tra Stati parti della presente Convenzione.

Il paragrafo 1 dell'articolo 4 prevede l'inclusione automatica, come reato estraibile, di uno dei reati di cui agli articoli 1 e 2 in qualsiasi trattato di estradizione esistente concluso tra Stati contraenti. Inoltre, il paragrafo 2, aggiunto dal Protocollo modificativo, introduce la possibilità per uno Stato contraente che subordina l'estradizione all'esistenza di un trattato, e riceve una richiesta di estradizione da un altro Stato contraente con il quale non ha trattato di estradizione, per considerare la Convenzione come base giuridica per la stessa in relazione a qualsiasi dei reati di cui agli articoli 1 o 2. Tale decisione è a discrezione dello Stato richiesto. Questa formula è tratta da strumenti internazionali esistenti, tra cui il più recente: la Convenzione internazionale per la repressione degli attentati terroristici di 15 dicembre 1997 (art. 9, comma 2) e della Convenzione internazionale per la Soppressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999 (articolo 11, paragrafo 2).

L'articolo 4 non osta al rifiuto di estradare per motivi diversi da quelli politici. Uno Stato contraente può rifiutare l'estradizione per altro motivi, come il requisito della doppia incriminabilità, non

specificamente previsto dal presente Convenzione ma contenuta nella sua legislazione nazionale o nei trattati internazionali applicabili. Inoltre, questo articolo non impone alcun obbligo agli Stati contraenti di includere come reati estraibili nei successivi trattati bilaterali di estradizione che possono concludere, reati che non sono previsti come tali dal diritto nazionale dello Stato interessato. L'articolo 5 intende sottolineare l'obiettivo della Convenzione, che è quello di assistere nella repressione di atti di terrorismo qualora costituiscano un attacco ai diritti fondamentali di vita e libertà delle persone. La Convenzione va interpretata come un mezzo di rafforzamento della tutela dei diritti umani. In conformità con questa idea di base, l'articolo 5 garantisce che la Convenzione sia conforme ai requisiti della protezione dei diritti umani e fondamentali libertà così come sancite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. A questo proposito, va ricordato che la Convenzione non cerca di determinare i motivi per cui l'estradizione può essere rifiutata, se non con riferimento all'eccezione in materia di reati politici. Ciò che intende fare è chiarire questo punto facendo riferimento ad alcuni motivi esistenti per i quali l'estradizione può essere rifiutata. L'articolo non è, tuttavia, destinato a essere esaustivo in merito agli eventuali motivi di rifiuto. Uno degli scopi dell'articolo 5 è dunque salvaguardare il diritto d'asilo tradizionale. Sebbene il perseguimento, la punizione o la discriminazione di una persona a causa della sua razza, religione, nazionalità o opinione politica è improbabile che si verifichi negli Stati membri del Consiglio d'Europa che, al momento dell'adozione del presente Protocollo, hanno tutti, ad eccezione di uno Stato, ratificato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si è ritenuto opportuno inserire questa disposizione tradizionale (paragrafo 1) anche in questa Convenzione, in particolare in vista di l'apertura della Convenzione agli Stati non membri.

Se uno Stato ha fondati motivi per ritenere che il vero scopo di una richiesta di estradizione, avanzata per uno dei reati di cui all'articolo 1 o 2, è di consentire allo Stato richiedente di perseguire o punire l'interessato per le opinioni politiche che egli o ritenga, lo Stato richiesto può rifiutare di concedere l'estradizione. Lo stesso vale qualora lo Stato richiesto abbia fondati motivi per ritenere che la posizione della persona può essere pregiudicata per motivi politici o per uno qualsiasi degli altri motivi di cui all'articolo 5. Ciò sarebbe il caso, ad esempio, se la persona da estradare fosse, nello Stato richiedente, privato dei diritti della difesa in quanto garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. A questo articolo sono stati aggiunti due ulteriori comma, tenendo presente, in particolare, la Raccomandazione 1550 (2002) dell'Assemblea parlamentare sulla lotta al terrorismo e il rispetto per i diritti umani (paragrafo 7.i) e le Linee guida sui diritti umani e la lotta contro terrorismo (Orientamenti IV, X, XIII e XV) adottati dal Comitato dei Ministri l'11 luglio 2002. Questi paragrafi riconoscono esplicitamente il diritto di uno Stato contraente di rifiutare l'estradizione in cui l'oggetto della richiesta di estradizione rischia di essere esposto alla tortura (comma 2) o, in determinate

circostanze, qualora la persona ricercata rischi di essere esposta alla pena di morte o all'ergastolo senza possibilità di libertà condizionale (comma 3). Come dichiarato sopra, questi motivi di rifiuto esistono già indipendentemente dalla Convenzione. Ad esempio, la possibilità di rifiutare l'estradizione in caso di rischio di esecuzione della pena di morte è prevista dall'articolo 11 della Convenzione europea di estradizione. Il GMT ha ritenuto tuttavia necessario enunciarli esplicitamente, per sottolineare la necessità di conciliare un'efficace lotta al terrorismo con il rispetto dei diritti fondamentali, in particolare in vista dell'apertura della Convenzione agli Stati non membri. Al paragrafo 2 è menzionato solo il rischio di tortura. Tuttavia, come detto sopra, questo articolo non intende essere esaustivo per quanto riguarda le circostanze in cui l'estradizione può essere rifiutato. È ovvio che uno Stato che applica questo articolo dovrebbe fornire allo Stato richiedente motivi del rifiuto di accogliere la richiesta di estradizione. È in virtù dello stesso principio che L'articolo 18 paragrafo 2 della Convenzione europea di estradizione prevede che "i motivi devono essere dato per ogni rigetto totale o parziale" e che l'articolo 19 della Convenzione europea sulla mutua assistenza in materia penale afferma che "dovrà essere motivato ogni rifiuto di assistenza reciproca". Se l'estradizione viene rifiutata per motivi di diritti umani, si applica l'articolo 7 della Convenzione: il lo Stato richiesto deve sottoporre il caso alle proprie autorità competenti al fine di accusa.

Il paragrafo 1 dell'articolo 6 riguarda l'obbligo degli Stati contraenti di stabilire competenza per i reati di cui all'articolo 1. Tale giurisdizione si esercita solo quando l'indagato è presente nel territorio dello Stato richiesto e tale Stato non procede all'estradizione dopo aver ricevuto una richiesta di estradizione da uno Stato contraente "la cui giurisdizione si basa su una norma di competenza" egualmente esistenti nel diritto dello Stato richiesto". Al fine di soddisfare il secondo requisito, deve sussistere una corrispondenza tra le regole di competenza applicate dallo Stato richiedente e dallo Stato richiesto. L'effetto principale di questa limitazione appare in relazione alle differenze nei principi di giurisdizione tra quegli Stati i cui tribunali nazionali hanno, in base al loro diritto penale, giurisdizione sui reati commessi dai cittadini ovunque siano commessi e quelli dove la competenza dei giudici nazionali si basa sul principio di territorialità (es. quando il reato è commesso nel proprio territorio, compresi i reati commessi sulle navi, aeromobili e installazioni offshore, trattate come parte del territorio). Così, quando uno Stato lo desidera esercitare la propria giurisdizione per giudicare un cittadino per un reato commesso al di fuori del proprio territorio, rende una richiesta di estradizione che viene rifiutata, l'obbligo di cui all'articolo 6 sorge solo se la legge dello Stato richiesto prevede anche il giudizio da parte dei propri tribunali dei propri cittadini per i reati commesso al di fuori del suo territorio.

L'articolo 6 non va però interpretato nel senso che richiede la completa corrispondenza delle norme di giurisdizione degli Stati interessati. Richiede questa corrispondenza solo nella misura in cui si

riferisca alle circostanze e alla natura del reato per il quale si chiede l'estradizione. Dove, per esempio, lo Stato richiesto ha giurisdizione su taluni reati commessi all'estero dal suo proprio cittadino, l'obbligo di cui all'articolo 6 sorge se si rifiuta l'estradizione verso uno Stato che desideri esercitare una giurisdizione analoga in relazione a uno di tali reati. Il paragrafo 2 chiarisce che la Convenzione non esclude alcuna giurisdizione penale esercitata conformemente al diritto nazionale. In caso di rifiuto di estradizione per un reato di cui all'articolo 2, la Convenzione non contiene né un obbligo né un impedimento per lo Stato richiesto ad assumere, alla luce delle norme di cui agli articoli 6 e 7, le misure necessarie per il perseguimento dell'autore del reato.

L'articolo 7 stabilisce l'obbligo per lo Stato richiesto di sottoporre il caso alla sua autorità competenti ai fini dell'azione penale se rifiuta l'estradizione (*aut dedere aut judicare*). Tale obbligo è soggetto a condizioni analoghe a quelle previste dal paragrafo 1 dell'articolo 6: l'indagato deve essere stato trovato nel territorio dello Stato richiesto, che deve aver ricevuto una richiesta di estradizione da uno Stato contraente la cui giurisdizione è sulla base di una norma di giurisdizione egualmente esistente nel proprio diritto. Fatto salvo l'articolo 16, comma 7, il caso deve essere sottoposto al pubblico ministero, autorità senza eccezioni e senza indebito ritardo. L'accusa stessa segue le regole della legge e procedura in vigore nello Stato richiesto per reati di analoga gravità. Il principio *aut dedere aut judicare* è riaffermato nell'ambito dell'articolo 16, ove è fatta salva la possibilità che il richiedente e lo Stato richiesto accettino di procedere altrimenti.

L'articolo 8 riguarda l'assistenza reciproca ai sensi della Convenzione europea sulla Mutua assistenza in materia penale nei procedimenti penali concernenti i reati di cui agli articoli 1 e 2. L'articolo prevede l'obbligo di concedere assistenza in relazione a qualsiasi reato contenuto nell'articolo 1 o nell'articolo 2. In conformità al paragrafo 1, gli Stati contraenti si impegnano a concedersi reciprocamente la misura più ampia di assistenza reciproca (prima frase); la formulazione di questa disposizione è stata presa dall'articolo 1 paragrafo 1 della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale. L'assistenza reciproca concessa ai sensi dell'articolo 8 è disciplinata dalla legge pertinente dello Stato richiesto (seconda frase), ma non può essere rifiutata per il solo motivo che la richiesta riguarda un reato politico (terza frase). La definizione del carattere politico del reato è quello di cui all'articolo 1.

Il comma 2 riprende la regola di cui all'articolo 5, comma 1, qui in materia di reciprocità assistenza. Poiché la portata e il significato di questa disposizione sono gli stessi, i commenti su L'articolo 5, paragrafo 1, si applica *mutatis mutandis*. Il paragrafo 3 riguarda gli effetti della Convenzione sui trattati e sugli accordi esistenti in campo della mutua assistenza. Ripete le regole previste dall'articolo 3 per i trattati di estradizione e disposizioni. La principale conseguenza del paragrafo 3 è la modifica dell'articolo 2.a del Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, nella misura in

cui consente il rifiuto di assistenza “se la richiesta riguarda un reato che la Parte richiama considera reato politico” o “un reato connesso a un reato politico”. Di conseguenza, questa disposizione e disposizioni analoghe nei trattati bilaterali di mutua assistenza tra contraenti, le Parti della presente Convenzione non possono più essere invocate per rifiutare assistenza per quanto riguarda un reato di cui agli articoli 1 e 2. L'articolo 8 non osta a motivi di rifiuto dell'assistenza reciproca diversi da carattere politico del reato.

Un nuovo articolo 9 è stato introdotto nella Convenzione, affermando che gli Stati contraenti possono concludere tra loro accordi per integrare le disposizioni della presente Convenzione o per facilitare l'applicazione dei principi in essa contenuti. Questa disposizione non impone un obbligo agli Stati Parte, ma ribadisce la possibilità per loro di proseguire il raggiungimento degli obiettivi della Convenzione.

L'articolo 10 conferisce al Comitato europeo sui problemi della criminalità (CDPC) una generale competenza a seguire l'applicazione della Convenzione e riflette i precedenti stabilito in altre Convenzioni europee in materia penale come, ad esempio, all'articolo 28 della Convenzione europea sulla repressione delle infrazioni stradali, l'articolo 65 della Convenzione europea sulla validità internazionale delle sentenze penali, l'articolo 44 della Convenzione europea sul trasferimento dei procedimenti in materia penale e l'articolo 7 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione.

L'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 10 ha lo scopo di consentire al CDPC di mantenere informato di eventuali difficoltà nell'interpretazione e nell'applicazione della Convenzione, in modo che possa contribuire a facilitare gli accordi amichevoli e a proporre emendamenti alla Convenzione che potrebbe rivelarsi necessario. I due compiti che la Convenzione originariamente affidava al CDPC – “essere tenuto informato” riguardo all'applicazione della presente Convenzione” e “fare tutto il necessario per facilitare la risoluzione amichevole di qualsiasi difficoltà che possa sorgere dalla sua esecuzione” – sono stati sviluppati prevedendo una serie di compiti aggiuntivi che il comitato può svolgere in relazione alla Convenzione, vale a dire: fare proposte al fine di facilitare o migliorare l'applicazione della Convenzione; formulare raccomandazioni al Comitato dei Ministri concernente le proposte di emendamento alla Convenzione, e esprimendo il proprio parere su qualsiasi proposte di modifica della Convenzione presentate da uno Stato contraente in conformità con gli articoli 12 e 13; esprimendo, su richiesta di uno Stato contraente, un parere su qualsiasi questione relativa all'applicazione della Convenzione; fare raccomandazioni al Comitato dei ministri concernente gli Stati non membri del Consiglio d'Europa da invitare di aderire alla Convenzione ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 3, e sottomettendo al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa una relazione annuale sul seguito dato a questo articolo nell'applicazione della Convenzione.

Nonostante questi compiti aggiuntivi di cui sopra, il CDPC continua a svolgere una funzione generale di follow-up della Convenzione e fatta salva una più competenza specifica di follow-up assegnata al comitato di cui all'articolo 17, la Conferenza degli Stati Parte contro il Terrorismo (COSTER, vedi sotto) in relazione ad alcune disposizioni della Convenzione. Il CDPC e il COSTER sono entrambi chiamati a contribuire all'efficacia della Convenzione, ciascuno a suo modo e dalla propria posizione, il CDPC come comitato governativo di esperti responsabile, sotto l'autorità del Comitato dei Ministri, per l'attuazione e il monitoraggio della cooperazione internazionale nel penale, e il COSTER come comitato convenzionale costituito appositamente per il fine della presente Convenzione. Ovviamente, se del caso, il CDPC e il COSTER sono tenuti a cooperare tra loro.

L'articolo 11 riguarda la risoluzione, mediante arbitrato, di tali controversie sulla interpretazione o applicazione della Convenzione che non siano già state risolte attraverso l'intervento del CDPC ai sensi dell'articolo 10.e o tramite negoziazione. Le disposizioni dell'articolo 11 prevedono l'istituzione di un tribunale arbitrale. Ogni festa nomina un arbitro e gli arbitri nominano un arbitro (comma 1). In cui se una Parte non nomina il proprio arbitro entro tre mesi dalla richiesta di arbitrato, o se gli arbitri non nominano un arbitro, su richiesta dell'altra Parte, possono essere nominati rispettivamente dal Presidente della Corte internazionale di giustizia o dal presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo, a seconda che la controversia coinvolga lo Stato membro del Consiglio d'Europa (commi 2 e 3). Sono previste disposizioni per i casi in cui il presidente della corte internazionale interessata è cittadino di una delle parti in causa (comma 4). Il possibile ruolo del presidente di questi due tribunali internazionali non ha alcun impatto sulla legge applicabile.

Tradizionalmente, le convenzioni del Consiglio d'Europa aperte esclusivamente agli Stati membri del Consiglio d'Europa, come in origine questa Convenzione, ha assegnato un ruolo al Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo (si veda, ad esempio, l'articolo 47, paragrafo 2, del Convenzione europea per la protezione degli animali durante il trasporto internazionale del 13 dicembre 1968, in cui il sistema è stato introdotto per la prima volta). Questo perché tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa erano Parti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e quindi soggetta alla giurisdizione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Comunque, il fatto che la Convenzione sia ora aperta agli Stati non membri (si veda l'articolo 14 infra) le procedure arbitrali prevedono la risoluzione delle controversie che coinvolgono soggetti da un tribunale internazionale al di fuori della struttura del Consiglio d'Europa. Sebbene sia espressamente stabilito che il tribunale arbitrale stabilisca le proprie procedura, la Convenzione prevede alcune regole, vale a dire: che le decisioni del tribunale devono essere prese a maggioranza e che l'arbitro avrà un voto decisivo laddove la maggioranza non può essere raggiunto. Il voto decisivo dell'arbitro si spiega con il fatto che una controversia può coinvolgere di più di due Stati contraenti. La decisione del tribunale è definitiva.

Gli articoli 12 e 13 sono stati introdotti nella Convenzione al fine di disciplinare successive modifiche allo stesso. Il GMT ha cercato di risolvere il problema del possibile futuro emendamenti alla Convenzione prevedendo due procedure: un emendamento semplificato procedura che consentirà di aggiungere nuove convenzioni all'elenco di cui all'articolo 1, comma 1 (Articolo 13) e una procedura generale di modifica per emendamenti riguardanti qualsiasi altre disposizioni della Convenzione (articolo 12).

L'articolo 12 riguarda emendamenti alla Convenzione diversi da quelli relativi a Articolo 1, comma 1. Ha lo scopo di semplificare la procedura di modifica sostituendo la negoziazione di un protocollo aggiuntivo con procedura accelerata. Prevede dunque che gli emendamenti possano essere proposti da qualsiasi Stato contraente o dal Comitato dei Ministri in conformità con le procedure del trattato standard del Consiglio d'Europa. Il Comitato dei Ministri può quindi adottare gli emendamenti proposti in conformità con la maggioranza prevista dall'articolo 20 dello Statuto del Consiglio d'Europa, ossia: a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che votano e della maggioranza dei rappresentanti aventi diritto a far parte del Comitato, gli emendamenti sono quindi sottoposti a contraenti per l'accettazione (paragrafo 2).

Il comma 2 prevede due forme di consultazione che il Comitato dei Ministri dovrebbe effettuare prima di procedere all'adozione formale di qualsiasi emendamento. Il primo consiste in una consultazione obbligatoria degli Stati non membri della Convenzione. Questa consultazione è obbligatoria e giustificata perché gli Stati contraenti non membri non siedono in Comitato dei ministri e quindi una qualche forma di partecipazione alla procedura di adozione era necessaria. Una seconda consultazione facoltativa si tiene con il CDPC se il Comitato dei ministri ritengono necessaria tale consultazione. Il CDPC dà quindi un parere ai sensi dell'articolo 10.c. Una volta accettato da tutte le Parti contraenti, l'emendamento entra in vigore il trentesimo giorno successivo alla comunicazione di accettazione da parte dell'ultima Parte Contraente (comma 3).

In conformità con la prassi standard del Consiglio d'Europa e in armonia con il ruolo del Segretario Generale del Consiglio d'Europa quale depositario delle Convenzioni Europee riceve gli emendamenti proposti (paragrafo 1), li comunica alle Parti contraenti per l'accettazione (comma 2), riceve notifica di accettazione dalle Parti e notifica loro l'entrata in vigore delle modifiche (comma 3).

L'articolo 13 introduce una nuova procedura di modifica semplificata per l'aggiornamento dell'elenco dei trattati di cui all'articolo 1, paragrafo 1. Questa innovazione è tuttavia ispirata alle convenzioni esistenti riguardanti l'antiterrorismo, come la Convenzione internazionale per la repressione del finanziamento del terrorismo del 9 dicembre 1999 (articolo 23). L'articolo 13, paragrafo 1 prevede una serie di condizioni sostanziali che devono essere soddisfatte per poter ricorrere a tale procedura.

In primo luogo, l'emendamento può riguardare solo l'elenco dei trattati di cui all'articolo 1, paragrafo 1. In secondo luogo, tali modifiche possono riguardare solo i trattati conclusi in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite, che si occupa specificamente di questioni internazionali terrorismo ed è entrata in vigore.

In linea con l'articolo 12, le modifiche possono essere proposte da qualsiasi Parte contraente o dal Comitato dei Ministri e sono comunicati dal Segretario Generale del Consiglio del Europa agli Stati contraenti (paragrafo 1). Le forme di consultazione e adozione da parte del Comitato dei Ministri di una proposta a riguardo degli emendamenti previsti nella procedura generale di emendamento dell'articolo 12 sono forniti anche dall'articolo 13, per la procedura semplificata (comma 2). Tuttavia, contrariamente alla procedura generale di cui all'articolo 12, nella procedura semplificata un emendamento, una volta adottato dal Comitato dei Ministri, entra in vigore dopo la scadenza di un anno dalla data in cui è stato comunicato allo Stato Contraente dal Segretario Generale (paragrafo 2), a condizione che un terzo o più contraenti non vi si oppongono e ne informano il Segretario Generale. Qualsiasi obiezione da parte di uno stato contraente non pregiudica la tacita accettazione delle altre Parti dove un terzo o più Stati contraenti si oppongono all'entrata in vigore dell'emendamento, la proposta l'emendamento non entra in vigore (paragrafo 3). L'accettazione da parte di tutte le Parti contraenti non è pertanto richiesta per l'entrata in vigore dell'emendamento, che entra in vigore per tutti quegli Stati contraenti che non vi si sono opposti (punto 4). Per gli Stati che si sono opposti, l'emendamento entra in vigore il primo giorno del mese successivo alla data in cui hanno notificato il Segretario Generale del Consiglio d'Europa della loro successiva accettazione (paragrafo 5).

Gli articoli dal 14 al 19 sono, per la maggior parte, basati sulle clausole finali tipo degli accordi e convenzioni che sono state approvate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa alla 113^a riunione dei Deputati. Tuttavia, alcune delle disposizioni ivi contenute richiedono qualche spiegazione.

Nella fattispecie l'articolo 14 è stato modificato per consentire agli Stati non membri del Consiglio d'Europa di far parte della Convenzione. Va ricordato che la Convenzione originaria non prevedeva tale partecipazione, essendo ristretta agli Stati membri del Consiglio di Europa. Quando il GMT è stato istituito dal Comitato dei ministri, il suo mandato a condizione che il GMT debba "riesaminare il funzionamento ed esaminare la possibilità di aggiornamento degli strumenti internazionali esistenti del Consiglio d'Europa applicabili alla lotta contro terrorismo, in particolare la Convenzione europea per la repressione del terrorismo, in vista anche di un'eventuale apertura della Convenzione a Stati non membri, e le altre pertinenti strumenti". L'articolo 14 prevede ora la partecipazione degli Stati membri e non membri del Consiglio d'Europa. Tuttavia, vi sono alcune differenze per quanto riguarda la partecipazione di Stati non membri. Mentre il paragrafo 1 prevede automaticamente la

partecipazione degli Stati membri e Stati non membri del Consiglio d'Europa che sono osservatori dell'Organizzazione, il paragrafo 3 prevede la possibilità per altri Stati non membri di diventare parti della Convenzione su invito del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dopo consultazione obbligatoria del CDPC. La decisione del Comitato dei ministri deve essere presa dalla maggioranza prevista dall'articolo 20.d dello Statuto del Consiglio d'Europa, la maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che votano e della maggioranza dei rappresentanti a far parte del Comitato, e con il voto unanime dei rappresentanti dei Stati contraenti aventi diritto a far parte del Comitato dei Ministri. La procedura per gli Stati non membri per diventare parti della Convenzione è diversa a causa dello status speciale degli Stati osservatori presso il Consiglio d'Europa, status che presuppone una decisione del Comitato dei Ministri. Infine, va ricordato che l'apertura della Convenzione agli Stati osservatori si verifica, a decorrere dall'entrata in vigore del protocollo di modifica, ai sensi dell'articolo 18 del il Protocollo di emendamento che prevede che il "Protocollo entri in vigore il primo giorno del mese successivo alla scadenza di un periodo di tre mesi dalla data in cui tutte le Parti della Convenzione hanno espresso il loro consenso ad essere vincolate dal Protocollo, in secondo quanto previsto dall'articolo 17" che a sua volta prevede che il "Protocollo sia aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa firmatari della Convenzione, che possono esprimere il proprio consenso ad essere vincolati da: a. firma senza riserve in merito a ratifica, accettazione o approvazione; o b. firma soggetta a ratifica, accettazione o approvazione, seguita da ratifica, accettazione o approvazione". Per quanto riguarda gli Stati che non erano Parti della Convenzione originale e divengono Parti della Convenzione modificata, la Convenzione entra in vigore tre mesi dopo la data del deposito del suo strumento di ratifica, accettazione, approvazione o adesione (paragrafo 4).

L'articolo 15 è stato lasciato invariato dal Protocollo di modifica, salvo per quanto riguarda il riferimento all'adesione, che tiene conto del fatto che una volta che il protocollo di modifica è entrato in vigore, gli Stati che non erano Parti della Convenzione originaria dovranno accedervi.

La formulazione dell'articolo 15, comma 1, si basa sulle clausole finali modello approvate dai Deputati nella loro 315ª riunione. Durante le discussioni all'interno del GMT, la proposta è stata presentata per modificare questa clausola territoriale sostituendo le parole "si applica" con "deve o non deve applicarsi". In definitiva, il GMT ha deciso di mantenere la formula originale della clausola finale al fine di conformarsi alla pratica di lunga data del Consiglio d'Europa volta a garantire l'applicazione uniforme dei Trattati europei sul territorio di ciascuno Stato Parte (l'ambito di applicazione della clausola territoriale tipo essendo limitata ai territori e territori d'oltremare con a statuto speciale).

È stato affermato che la formulazione dell'articolo 15, paragrafo 1, non costituirebbe, tuttavia, un ostacolo per gli Stati Parte che affermano di non avere il controllo su tutta la loro nazione territorio a rilasciare dichiarazioni unilaterali dichiarando di non essere in grado di garantire la applicazione del trattato in un determinato territorio. Tali dichiarazioni non saranno prese in considerazione come dichiarazioni territoriali, ma dichiarazioni di carattere fattuale, sollecitate da eccezionali circostanze che rendono temporaneamente impossibile il pieno rispetto di un trattato.

L'articolo 16 contiene il regime di riserva della Convenzione, che era uno dei punti chiave questioni che il GMT ha cercato di affrontare. Sembrava essenziale consentire alle parti contraenti di preservare alcuni dei loro concetti giuridici fondamentali, garantendo nel contempo la progressiva attuazione di questo strumento e conforme al paragrafo 3.g delle Nazioni Unite con la Risoluzione 1373 (2001) del Consiglio di Sicurezza del 28 settembre 2001, che “invita tutti gli Stati” (...) ad assicurare, in conformità con il diritto internazionale, (...) che le rivendicazioni di motivazione politica non siano riconosciute come motivo di rigetto delle richieste di estradizione di presunti terroristi”. Come risultato, il regime originario previsto dall'articolo 13 della Convenzione originaria è stato rivisto e sottoposto a una serie di condizioni e a una procedura di follow-up. L'articolo 16, paragrafo 1, consente agli Stati contraenti di formulare riserve in merito all'applicazione dell'articolo 1. La Convenzione riconosce quindi che ad uno Stato contraente potrebbe essere impedito, ad esempio per motivi legali o costituzionali, di assumere integralmente gli obblighi derivanti dall'articolo 1, per cui taluni reati non possono essere considerati politici per il fine dell'estradizione. Tuttavia, questa possibilità è stata subordinata a una serie di condizioni. Innanzitutto, la possibilità di formulare una prenotazione è limitata a quegli Stati parte della Convenzione alla data di entrata in vigore del Protocollo di modifica, conformemente al suo articolo 18. Le riserve che tali Stati possono aver fatto decadere in virtù dell'articolo 13 della Convenzione originaria alla data di entrata in vigore del protocollo di modifica, e questi Stati hanno la possibilità di entrare la loro riserva al momento della firma o al momento del deposito del loro strumento di ratifica, accettazione o approvazione del protocollo di modifica.

Se uno Stato si avvale di questa possibilità di riserva, può successivamente rifiutare l'estradizione per i reati di cui all'articolo 1. Tuttavia, è sotto l'obbligo di applicare la riserva caso per caso, di motivare la sua decisione e tenere in debita considerazione, nel valutare la natura del reato, qualsiasi particolare aspetto grave del reato. Prima di pronunciarsi sulla richiesta di estradizione, si deve tenere nella dovuta considerazione, nella sua valutazione della natura del reato, una serie di elementi relativi al carattere e agli effetti del reato in esame che sono enumerati a titolo esemplificativo nell'articolo 16, comma 1, lettere da a. a c. Questi elementi, che descrivono alcuni aspetti particolarmente gravi del reato, sono stati redatti sulla falsariga del paragrafo 1 della Risoluzione del Comitato dei Ministri (74)

3. Per quanto riguarda l'espressione "collettivo" pericolo per la vita, l'integrità fisica o la libertà delle persone" utilizzato nell'articolo 16 paragrafo 1.a.

Tenuto conto di questi elementi, lo Stato richiesto resta libero di concedere o rifiutare l'estradizione, fatte salve le condizioni di cui agli altri commi dello stesso articolo. La nozione di "decisione debitamente motivata" dovrebbe essere intesa come un'adeguata, chiara e dichiarata scritta dettagliata che spieghi i motivi di fatto e di diritto per rifiutare l'estradizione richiesta. Il paragrafo 2 prevede esplicitamente che il reato o i reati per i quali la riserva di applicazione dovrebbe essere indicata nella dichiarazione. I paragrafi 3 e 4 sono rimasti invariati. Provvedono, rispettivamente, al ritiro delle riserve effettuate ai sensi del comma 1 e con parziale o condizionale prenotazioni. Il paragrafo 4, in particolare, stabilisce la regola della reciprocità per quanto riguarda l'applicazione dell'articolo 1 da parte di uno Stato che si è avvalso di una riserva. Questa disposizione ripete le disposizioni contenute nell'articolo 26 comma 3 della Convenzione europea di estradizione. La regola della reciprocità si applica anche alle riserve non previste dall'articolo 16. In contrasto con l'originario regime di riserva, che prevedeva la validità indefinita delle riserve formulate ai sensi del comma 1, comma 5 prevede che le riserve hanno una validità limitata di tre anni dalla data di entrata in vigore della modifica Protocollo. Decorso tale termine decadono, salvo espresso rinnovo. Il paragrafo 6 prevede una procedura per la decadenza automatica delle prenotazioni non rinnovate. Dove uno Stato contraente mantiene la sua riserva, fornisce una spiegazione dei motivi giustificandone il permanere. I paragrafi 5 e 6 riflettono le disposizioni della Convenzione di diritto penale sulla corruzione del 27 gennaio 1999 (STE n° 173, articolo 38, commi 1 e 2). Sono stati aggiunti al fine di garantire che le prenotazioni siano regolarmente riviste da contraenti che vi hanno aderito.

Se l'estradizione è rifiutata sulla base di una riserva fatta ai sensi dell'articolo 16, si applicano gli articoli 6 e 7. Ciò è esplicitamente affermato nel paragrafo 7, che riflette e rafforza il principio di *aut dedere aut judicare* con l'obbligo di trasmettere prontamente la decisione allo Stato richiedente come previsto al comma 8.

Al paragrafo 7, l'obbligo per lo Stato richiesto di sottoporre il caso all'autorità competente autorità ai fini dell'azione penale nasce a seguito del rifiuto dell'estradizione richiesta dello Stato richiedente. Tuttavia, lo Stato richiedente e lo Stato richiesto può convenire che il caso non sarà sottoposto alle autorità competenti del richiesto Stato per l'accusa. Ad esempio, se lo Stato richiedente o lo Stato richiesto ritengono che non ci siano prove sufficienti per portare un caso nello Stato richiesto, potrebbe essere più opportuno proseguire le indagini fino a quando il caso non sarà pronto per essere perseguito. Così, l'applicazione rigorosa dei massimi *aut dedere aut judicare* è bilanciata da un certo grado di flessibilità che riflette la necessità di una piena cooperazione tra il richiedente e il richiesto per il perseguimento di successo di tali casi. Qualora lo Stato richiesto sottoponga il caso

alle sue autorità competenti allo scopo dell'azione penale, questi ultimi sono tenuti a esaminare e decidere il caso con le stesse modalità qualsiasi reato di natura grave ai sensi della legge di tale Stato. Lo Stato richiesto è tenuto a comunicare l'esito finale del procedimento allo Stato richiedente e al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che lo trasmetterà al COSTER per informazione.

Qualora uno Stato richiedente ritenga che uno Stato richiesto di riserva abbia ignorato le condizioni di cui ai commi 1, 2 e/o 7 perché, ad esempio, nessuna decisione giudiziaria sul merito è stata adottata entro un termine ragionevole nello Stato richiesto in conformità con comma 7, ha la possibilità di adire il COSTER. Il COSTER è competente ad esaminare la questione e ad esprimere un parere sulla conformità del rifiuto con la Convenzione. Il presente parere è sottoposto al Comitato dei Ministri al fine di rilasciando una dichiarazione in merito. Nell'esercizio delle sue funzioni di cui al comma 7, il Comitato dei Ministri si riunisce nella sua composizione ristretta agli Stati contraenti al Convenzione. La nozione di "senza indebito ritardo" utilizzata nel paragrafo 7 e "entro un termine ragionevole" al paragrafo 8 si intendono sinonimi. Sono concetti flessibili che, nelle parole della Corte europea dei diritti dell'uomo devono essere valutate caso per caso secondo le particolari circostanze e visti i criteri stabiliti dalla giurisprudenza di la Corte, ovvero: la complessità della causa, la condotta del soggetto dell'extradizione richiesta e delle autorità competenti (v., tra le tante sentenze: *Pélistier e Sassi c. Francia* del 25 marzo 1999, [GC], n. 25444/94, CEDU 1999-II, e *Philis c. Grecia* (n. 2) del 27 giugno 1997, Rapporti di sentenze e decisioni 1997-IV, p. 1083, § 35 e *Zannouti c. Francia* del 31 luglio 2001).

L'articolo 17 prevede la costituzione di un comitato convenzionale, il COSTER (acronimo derivato dal titolo Conferenza degli Stati Parte contro il Terrorismo) responsabile di una serie di compiti di follow-up convenzionali. Questo comitato è modellato su quello della Convenzione sulla criminalità informatica del 23 novembre 2001 (STE n° 185, articolo 46) e prevede la partecipazione di tutti gli Stati contraenti.

L'istituzione di questo comitato specifico di follow-up non pregiudica le funzioni del CDPC ai sensi dell'articolo 10, con il quale il COSTER è chiamato a cooperare da vicino nell'adempimento dei suoi doveri. Il ruolo del COSTER è particolarmente significativo in relazione alle riserve formulate ai sensi dell'articolo 16. In tale contesto, il COSTER è responsabile dello svolgimento della procedura prevista dall'articolo 16, comma 8. Al di là della sua mera convenzionale funzione, il COSTER ha un ruolo più ampio nella legislazione antiterrorismo del Consiglio d'Europa. Il COSTER è quindi chiamato a fungere da forum per lo scambio di informazioni su sviluppi giuridici e politici e, su richiesta del Comitato dei Ministri, per l'esame di ulteriori misure giuridiche in materia di terrorismo adottate in sede di Consiglio di Europa, avanzando proposte per altre misure necessarie, in particolare

al fine di migliorare la cooperazione internazionale in questo settore, per preparare pareri e per l'esecuzione di ogni mandato dato dal Comitato dei Ministri.

L'articolo 18: tale disposizione, inusuale tra le clausole finali delle convenzioni elaborate all'interno del Consiglio d'Europa, mira a consentire a qualsiasi Stato contraente di denunciare questa Convenzione in casi eccezionali, in particolare se in un altro Stato contraente l'effettivo regime democratico ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo è rovesciato. Tale denuncia può, a discrezione dello Stato che la dichiara, avere effetto immediatamente, cioè a partire dalla ricezione della notifica da parte del Segretario Generale della Consiglio d'Europa, o in una data successiva.

L'articolo 19: questa disposizione, che è una clausola finale standard nei trattati del Consiglio d'Europa, riguarda notifiche agli Stati contraenti. Va da sé che il Segretario Generale deve informare gli Stati anche di ogni altro atto, notifica e comunicazione ai sensi dell'art Articolo 77 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati relativi alla Convenzione e non espressamente previste dall'articolo 19, come quelle previste dagli articoli da 12 a 18.

3.5 Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi

Nel 1979, la presa di ostaggi era diventata una crisi globale. Dai dirottamenti coordinati del "Settembre Nero" di tre voli internazionali da parte del Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina (PFLP), alla presa dell'ambasciata americana a Teheran, durata 444 giorni, la presa di ostaggi era una tattica preferita da terroristi e rivoluzionari in cerca di attenzione, concessioni o fuga. Gruppi come il PFLP, la Red Army Faction giapponese e la Baader-Meinhof Gang, un gruppo militante di estrema sinistra della Germania occidentale, dirottavano regolarmente aerei commerciali, tenendo centinaia di passeggeri multinazionali prigionieri delle loro richieste. Nel decennio prima dell'adozione della Convenzione delle Nazioni Unite, c'era un dirottamento aereo ogni cinque giorni e mezzo. Era quindi "urgentemente necessario sviluppare la cooperazione internazionale tra gli Stati nel concepire e adottare misure efficaci per prevenire, perseguire e punire tutti gli atti di presa di ostaggi come manifestazioni del terrorismo internazionale". Come uno dei 19 strumenti legali universali delle Nazioni Unite contro il terrorismo, la Convenzione ha stabilito uno standard globale, stabilendo una definizione universale di "presa di ostaggi":

“Chiunque sequestri o trattenga e minacci di uccidere, ferire o continuare a trattenere un'altra persona ("ostaggio") al fine di costringere una terza parte, vale a dire uno Stato, un'organizzazione internazionale intergovernativa, una persona fisica o giuridica, o un gruppo di persone, a fare o astenersi dal fare qualsiasi atto come condizione esplicita o implicita per il rilascio dell'ostaggio commette il reato di presa di ostaggi ("presa di ostaggi") ai sensi della presente Convenzione.”

Gli ideatori della Convenzione del 1979 non potevano prevedere quanto la presa di ostaggi sarebbe cambiata nel corso di quattro decenni, superando alla fine le condizioni precipitanti dell'accordo originale. Dopo l'aumento del 20° secolo dei dirottamenti aerei e degli assedi alle ambasciate, il 21° secolo ha visto un drammatico picco nei rapimenti, in cui l'ostaggio viene portato in un nuovo luogo, spesso segreto. Questa tendenza è esacerbata dal cambiamento dell'effetto della tecnologia sulla presa di ostaggi e dal crescente rischio di rapimenti virtuali, in cui gli autori estorcono somme sostanziali senza mai tenere qualcuno in ostaggio. Per combattere questi cambiamenti, i prossimi 40 anni richiedono una risposta rinnovata per coordinare la prevenzione, il perseguimento e la punizione della presa di ostaggi in tutte le sue forme.

3.6 L'elaborazione della convenzione

Le Nazioni Unite hanno mosso un altro passo significativo nella loro campagna contro il terrorismo internazionale quando ha adottato la Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi.¹²⁰ Il 17 dicembre 1979, le Nazioni Unite hanno culminato uno sforzo di quattro anni quando hanno adottato la Convenzione senza obiezioni e l'hanno aperta alla firma. Al 20 ottobre 1980, ventinove stati avevano firmato la Convenzione e uno l'aveva ratificata.

Il principio di base della Convenzione sugli ostaggi è che coloro che prendono ostaggi saranno soggetti a procedimenti giudiziari o all'estradizione se vengono arrestati nella giurisdizione di uno Stato parte della Convenzione. La sicurezza rifugio deve essere negata dall'applicazione del principio *aut dedere aut judicare*, che obbliga gli Stati a perseguire o estradare un presunto colpevole.¹²¹ Gli Stati parte della Convenzione sono anche obbligati a cooperare nella prevenzione degli atti di presa di ostaggi mediante misure preventive interne e mediante lo scambio di informazioni e il coordinamento delle misure per prevenire tali atti. Robert Rosenstock¹²² afferma che la Convenzione sugli ostaggi si ispira all'approccio incorporato nella Convenzione dell'Aia del 1970 per la soppressione del sequestro illegale di aerei¹²³, nella Convenzione di Montreal del 1971 per la

¹²⁰ Il testo della Convenzione citata, tradotto in lingua italiana è reperibile a questo sito:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/Special/1979%20International%20Convention%20against%20the%20Taking%20of%20Hostages.pdf>

¹²¹ Per uno studio delle misure efficaci per assicurare il processo alle persone accusate di atti terroristici. Si veda D. COSTELLO, "International Terrorism and the Development of the Principle Aut Dedere Aut Judicare", 1975, p. 483,

¹²² È un Consigliere per gli affari legali presso la Missione degli Stati Uniti presso le Nazioni Unite ed era, insieme ad Alan Kreczko e John MacDonald, un membro del team degli Stati Uniti che ha lavorato alla Convenzione. Le opinioni qui espresse sono quelle dello scrittore e non necessariamente riflettono o differiscono dalla posizione ufficiale del governo degli Stati Uniti.

¹²³ La Convenzione per la repressione del sequestro illegale di aeromobili è stata redatta all'Aia, 16 dicembre 1970. Il testo di tale convenzione è reperibile a questo sito: <https://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-english.pdf>

soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile¹²⁴ e la Convenzione sulla protezione e la punizione dei crimini contro le persone internazionalmente protette compresi gli agenti diplomatici¹²⁵.

L'impressionante numero di stati parte della Convenzione dell'Aia, della Convenzione di Montreal, e la più recente Convenzione sulla protezione dei diplomatici, dà motivo di ottimismo che anche la Convenzione sugli ostaggi sarà rapidamente e ampiamente ratificata. Mentre la Convenzione sugli ostaggi segue da vicino i modelli precedenti contenenti le soluzioni più ampiamente accettabili ai problemi che trattano, ci sono diverse notevoli deviazioni e innovazioni nella Convenzione sugli ostaggi che saranno esaminate nella discussione che segue. Il fatto che queste convenzioni abbiano giocato un ruolo significativo nel cristallizzare l'opinione internazionale contro tali atti può essere visto da una varietà di fonti. Forse l'esempio più attuale, anche se toccante, è il dibattito nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite riguardante la detenzione di americani come ostaggi in Iran. Un certo numero di stati ha specificamente citato la Convenzione per la protezione dei diplomatici, allora ancora in fase di progetto, come elementi principali nella loro conclusione circa l'illegalità e la totale inaccettabilità della detenzione degli agenti diplomatici americani a Teheran¹²⁶. La detenzione degli ostaggi americani in Iran è un evento che illustra la divergenza tra il diritto e la pratica, almeno nei tempi attuali. Perché quegli atti proibiti dalle Convenzioni sulla protezione dei diplomatici e dalle Convenzioni sugli ostaggi continuano a verificarsi? Anche se c'è stata una netta diminuzione degli atti di violenza contro l'aviazione civile internazionale negli ultimi anni, lo stesso non si può dire per gli attacchi ai diplomatici o la presa di ostaggi. Queste convenzioni stabiliscono modalità di cooperazione internazionale per affrontare questi problemi particolari. Esse presuppongono un ragionevole grado di ordine locale e sono progettate per facilitare il perseguimento e la punizione piuttosto che funzionare direttamente come parte del diritto penale di uno stato. Le leggi nazionali

¹²⁴ Il testo della Convenzione di Montreal per la soppressione degli atti illeciti contro la sicurezza dell'aviazione civile è stato redatto nel 1971 e il testo della Convenzione è reperibile a seguente sito:

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20974/volume-974-I-14118-english.pdf>

¹²⁵ Convenzione sulla prevenzione e la repressione dei reati contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, aperta alla firma il 14 dicembre 1973. Il testo della Convenzione tradotto in lingua italiana è reperibile al seguente sito: <https://www.unodc.org/documents/treaties/Special/1973%20convention%20eng.pdf>

¹²⁶ "Intorno alle 6.30 del 4 novembre del 1979 circa 500 studenti islamici e attivisti attaccano l'ambasciata degli Stati Uniti a Teheran. I soldati addetti al servizio di sorveglianza cercano di contenere i dimostranti ma dopo tre ore devono cedere. Gli studenti prendono possesso dell'edificio con all'interno i cittadini statunitensi che ci lavorano. Alcuni di loro, non presenti al momento dell'assalto, saranno rintracciati, catturati e portati in un secondo momento all'interno dell'ambasciata. Sei di loro riescono a fuggire prima del sequestro e a nascondersi nella casa dell'ambasciatore canadese. La crisi termina con la liberazione degli ostaggi grazie a un accordo favorito dall'Algeria e firmato il 19 gennaio 1981 ad Algeri. Per gli Stati Uniti l'Accordo di Algeri è negoziato dal Vicesegretario di Stato Warren Christopher. L'intesa prevede la liberazione degli ostaggi, lo scongelamento dei fondi iraniani depositati presso banche americane e bloccati all'indomani dello scoppio della crisi, la riaffermazione del principio di non ingerenza. Gli ostaggi sono materialmente liberati il 20 gennaio 1981. D. BIDUSSA, "Nel 1979 all'Ambasciata americana a Teheran – 30 anni fa cadeva il muro di Berlino", 4 novembre 2019

riguardanti la condotta disordinata o il disturbo della pace non prevenivano di per sé le rivolte e in molti casi sono virtualmente irrilevanti una volta che una rivolta ha raggiunto una certa proporzione, poiché tali leggi presuppongono anche un ordine politico fondamentalmente stabile. Le convenzioni internazionali sono accordi tra gli stati e presuppongono non solo una certa misura dell'ordine internazionale tra gli stati, ma anche la capacità dei singoli stati parte di mantenere l'ordine e l'autorità di base all'interno del loro proprio territorio.

La situazione in Iran quando l'ambasciata degli Stati Uniti è stata sequestrata era al di fuori del quadro delle condizioni richieste per il funzionamento del diritto internazionale in quanto nessuna autorità civile responsabile esisteva nel paese in quel momento. Questo non vuol dire che il diritto internazionale non descriva l'attuale situazione in Iran o che la riaffermazione della Convenzione sugli ostaggi e che tale atto sia un reato di grave preoccupazione per la comunità internazionale. Potrebbe, tuttavia, spiegare perché i sofisticati strumenti che permettono agli Stati di cooperare nell'affrontare questi problemi possono essere inefficaci in situazioni che comportano il completo collasso della legge e dell'ordine, soprattutto quando il collasso comporta il crollo effettivo dell'unità di base dell'attuale ordine internazionale, lo stato-nazione.

Nonostante la gravità di questi fatti, l'importanza del fatto che l'intera comunità internazionale che si riunisce per elaborare mezzi di cooperazione per affrontare gli aspetti del flagello del terrorismo è di immensa importanza. Il fatto che la comunità internazionale sia stata disposta ad assumere tali impegni in un numero crescente di settori dal 1970 al 1979 è un riflesso più valido delle opinioni degli Stati rispetto alle situazioni eccezionali che si sono verificate, per quanto spettacolari e orribili esse siano. Le azioni delle Nazioni Unite non riflettono semplicemente le opinioni dei governi, ma contribuiscono a far precipitare e riaffermare le conclusioni dei governi sull'inaccettabilità degli atti in questione e alla loro disponibilità a cooperare a livello internazionale per affrontarli.

Rimane importante, naturalmente, che gli Stati evitino in tutti i casi di premiare gli autori di tali atti, poiché la storia insegna che nulla come il successo, possa favorire l'imitazione e i seguiti. Gli sforzi per spingere i governi ospitanti ad accordare il rilascio degli ostaggi nei casi in cui il governo ospitante è l'obiettivo della coercizione sono tanto controproducenti quanto indecoroso e indegno di coloro che pretendono di essere impegnati nel servizio pubblico. Quando i rappresentanti del governo chiedono che la priorità sia data al benessere del personale diplomatico su tutte le altre considerazioni, compresa la necessità di negare ai rapitori di ostaggi qualsiasi beneficio dalle loro attività illegali, essi rendono un profondo disservizio all'ordine mondiale. La coraggiosa condotta dell'ambasciatore degli Stati Uniti Diego Ascencio nella crisi colombiana e la ferma posizione del governo degli Stati Uniti in quel caso sono state esemplari come il tipo di risposta dignitosa e lungimirante richiesta dalle sfortunate circostanze in tali situazioni.

La discussione che segue inizia con il background e la storia della Convenzione sugli ostaggi e poi procede con una trattazione, *in seriatum*, dal preambolo agli articoli.

Dopo il successo dell'elaborazione della Convenzione sulla Protezione dei Diplomatici, un certo numero di governi ha riconosciuto che un'azione internazionale contro gli aspetti del terrorismo internazionale era possibile se si fossero potute identificare aree bersaglio discrete per tale azione. Il successo della comunità internazionale con l'entità fisicamente discreta degli aerei e dell'aviazione civile e la classe giuridicamente discreta delle persone protette a livello internazionale, compresi gli agenti diplomatici, ha costituito la base di questo punto di vista.

Il problema era quello di trovare un'altra area capace di essere identificata come specifica e delimitata, che non fosse così ampia nella sua portata da subire il destino degli sforzi della Società delle Nazioni e delle Nazioni Unite per affrontare con tutte le forme di terrorismo in un colpo solo. All'inizio si è pensato alla questione delle lettere bomba, dato che erano un metodo fisicamente discreto e la posta internazionale è un'area facilmente identificabile. Fortunatamente, l'interruzione delle lettere bomba ha svuotato quest'area di sufficiente preoccupazione internazionale per renderlo il prossimo passo appropriato nella campagna contro il terrorismo.

Dopo un po' di confusione, la Repubblica Federale di Germania, presumibilmente stimolata dall'atrocità di Monaco del 1972 e dai successivi rapimenti di uomini d'affari tedeschi all'interno e all'esterno della Repubblica Federale di Germania, si è fissata sull'idea di un'azione contro la presa di ostaggi. Alcuni altri sostenitori dell'azione contro aspetti del terrorismo si chiedevano se la presa di ostaggi fosse sufficientemente separabile da qualsiasi altro atto di terrorismo, mancando la facilità di identificazione fisica o legale degli aerei e delle persone protette a livello internazionale. La Repubblica Federale di Germania saggiamente, come è risultato, ha rifiutato di essere dissuasa da tali consigli di prudenza e, il 28 settembre 1976, presentò una richiesta di inserire all'ordine del giorno dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite l'argomento della stesura di una convenzione internazionale contro la presa di ostaggi. La relazione allegata a questa richiesta affrontava la natura atroce dell'atto della presa di ostaggi e l'incompatibilità di un tale atto con la dignità e i diritti fondamentali degli esseri umani alla vita, alla libertà e alla sicurezza sanciti dalla Dichiarazione universale dei Diritti Umani¹²⁷ e nel Patto Internazionale relativo ai Diritti Civili e Politici¹²⁸ e ha proposto che l'Assemblea generale rediga una convenzione contro la presa di ostaggi.

¹²⁷ Il 10 dicembre 1948, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite approvò e proclamò la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, il cui testo completo tradotto in lingua italiana è reperibile al seguente sito:

https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf

¹²⁸ Il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici è stato concluso a New York il 16 dicembre 1966, approvato dall'Assemblea federale il 13 dicembre 19912. Il testo di tale convenzione è reperibile al seguente sito:

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en

Il punto è stato iscritto quell'anno dall'Assemblea Generale nella sua all'ordine del giorno senza eccessive difficoltà. Il percorso dall'iscrizione all'adozione finale poco più di tre anni dopo è stato, tuttavia, accidentato e spesso tortuoso. La maggior parte dei dettagli di questo percorso sono meglio spiegati in termini di storia negoziale di ogni particolare articolo e sono quindi contenuti di seguito. In breve, i problemi di base derivavano dal nervosismo di alcuni a qualsiasi azione che potrebbe influenzare negativamente la lotta per ciò che l'autodeterminazione, il disgusto di altri per la prospettiva di vedere la Repubblica Federale di Germania avere successo, combinato con un'inclinazione opportunistica a sostenere alcune delle posizioni arabe e africane più estreme e vari problemi particolaristici, anche se comprensibili, di alcuni Stati latinoamericani e arabi. Durante la discussione iniziale del punto nella commissione giuridica nel 1976, alcuni suggerirono che lo sforzo doveva essere diretto alla presa di ostaggi innocenti, suggerendo così che c'erano alcune persone che in un certo senso meritavano di essere prese in ostaggio. Questa nozione incontrò un'opposizione diffusa e non fu messa sotto pressione. Una volta che il punto è stato iscritto all'ordine del giorno e la forza del sostegno ha offerto una base di speranza di successo nella stesura di una convenzione, l'attenzione si è rivolta alla questione di come la comunità internazionale potesse organizzarsi al meglio per preparare un progetto di convenzione. Molti hanno sollecitato che il brillante e rapido lavoro della Commissione di diritto internazionale (ILC) sul progetto di protezione dei diplomatici fosse esemplare. La Repubblica Federale di Germania ha saggiamente sollecitato che la questione fosse invece inviata ad un Comitato ad hoc di rappresentanti governativi che avrebbe agito come un organo sussidiario dell'Assemblea Generale. Si può presumere che i decisori chiave della Repubblica Federale di Germania come il Dr. Fleischauer¹²⁹ e il Dr. Bracklo¹³⁰ abbiano concluso che i problemi tecnico-giuridici erano già stati risolti dall'ILC quando venne elaborato il progetto di protezione dei diplomatici e che ciò che era necessario era un corpo di rappresentanti governativi il cui prodotto di lavoro parlasse dell'impegno politico di intraprendere un'azione comunitaria. L'ILC finì il lavoro sulla Protezione dei Diplomatici in una sessione e il Comitato ad hoc ha richiesto tre sessioni, un confronto che non raccomanda l'uso di un comitato ad hoc come approccio generale. La relativa facilità con cui

¹²⁹ Carl-August Fleischhauer è stato un avvocato tedesco. Ha ricoperto vari incarichi nel Ministero degli Esteri Federale dal 1962 prima di diventare Sottosegretario Generale della Divisione degli Affari Giuridici delle Nazioni Unite nel 1983. Dal 1994 al 2003, ha servito come giudice alla Corte internazionale di giustizia.

<https://prabook.com/web/carl.fleischhauer/2487230>

¹³⁰ Eike-Edzard Bracklo studiò legge all'Università Ludwig Maximilian di Monaco e divenne membro del Corpo Isaria nel 1954. Dopo aver superato il primo esame di Stato in diritto (1957), ottenne il dottorato in legge a Monaco nel 1960. Dopo aver superato l'esame di perito (1961) come assistente di ricerca alla LMU, fu chiamato al servizio estero nel 1962 e assegnato alle ambasciate di Beirut (1962) e Lima (1964). Dal 1968 al 1976 è stato al Ministero degli Esteri a Bonn, e nel 1971 ha servito come consigliere d'ambasciata ad interim alla Missione permanente presso le Nazioni Unite a New York. Dopo essere stato inviato all'ambasciata di Londra nel 1982 e console generale a Hong Kong nel 1988, è diventato il primo ambasciatore tedesco in Kazakistan nel 1992. Dal 1995 fino al suo ritiro, è stato ambasciatore a Caracas. <https://www.bracklo.com/notable-family-members/>

il prodotto finale del Comitato ad hoc si è mosso attraverso l'Assemblea Generale, tuttavia, e l'assenza di qualsiasi obiezione alla sua adozione finale, sembrano parlare eloquentemente per la saggezza politica dell'approccio del comitato ad hoc in questo caso particolare.¹³¹

3.7 Il testo della convenzione

A. Il preambolo

Il preambolo della Convenzione contiene un linguaggio sostanzialmente anodino del tipo che ci si potrebbe ragionevolmente aspettare di trovarsi nel contesto di una convenzione che cerca di affrontare il problema della presa di ostaggi. I primi due paragrafi del preambolo riconoscono l'importanza della Convenzione per lo scopo centrale delle Nazioni Unite di mantenere la pace e la sicurezza internazionale e la sacralità della vita, la libertà e la sicurezza della persona.

Il terzo paragrafo del preambolo, che riguarda il principio delle Nazioni Unite sull'uguaglianza dei diritti e l'autodeterminazione dei popoli - è di interesse sia per quello che dice che per quello che non dice. Ci sono quattro ragioni per cui il linguaggio sull'uguaglianza dei diritti e l'autodeterminazione è stato incluso nel preambolo. La prima e più importante ragione è che alcuni governi, come il Sudafrica, nascondono le loro leggi più repressive sotto il titolo di antiterrorismo ed è ragionevole assicurarsi che le azioni della comunità internazionale siano redatte in modo tale da non permettere di essere usate, o più precisamente abusate, come uno strumento di repressione piuttosto che come uno strumento per proteggere diritti fondamentali come la vita, la libertà e la sicurezza della persona. La seconda ragione per cui appare un linguaggio di questa natura è che molti paesi del Terzo Mondo considerano l'autodeterminazione come un principio che deve essere ribadito in ogni occasione a prescindere dalla sua rilevanza.

¹³¹ Si può notare che il metodo con cui la trentaquattresima sessione dell'Assemblea Generale nel 1979 ha esaminato il progetto proposto dal Comitato ad hoc è stato anch'esso eccezionale. Invece del metodo collaudato di un esame articolo per articolo seguito da un rinvio ad un piccolo comitato di redazione di numero fisso e poi l'adozione da parte del Comitato giuridico articolo per articolo, il Comitato giuridico ha tenuto un breve dibattito generale sulle questioni principali seguito da un rinvio dell'intero progetto a un gruppo più o meno aperto di rappresentanti degli Stati che, in modo non ben definito, ha assunto le caratteristiche, in vari momenti, di un gruppo di contatto o di negoziazione, di un gruppo di redazione e di un misto dei due. Questo gruppo si è riunito di tanto in tanto durante la 34ª Assemblea Generale. Né il Comitato giuridico né la Plenaria dell'Assemblea hanno cambiato la formulazione di nessuno degli articoli usciti da questo gruppo. Vedi il rapporto del presidente del gruppo di lavoro sulla redazione di una Convenzione internazionale sulla presa di ostaggi 34 U.N. GAOR, U.N. Doc. A/C.6/ 34/SR. 53 (1979). Il fatto che questo gruppo sia rimasto relativamente piccolo è stato una fortuna, come lo è stato lo spirito di cooperazione di molte delegazioni. Il fatto che il suo presidente, Klaus Zehentner della Repubblica Federale di Germania, sia stato in grado di premere così tanto per il progresso, fermandosi appena prima di alienare i delegati esercitando troppa pressione, ha anche contribuito significativamente al successo dell'operazione. Di nuovo, non sarebbe necessariamente utile concludere che il metodo scelto, per quanto riuscito, dovrebbe sostituire il più tradizionale modello. Si è aperto un possibile nuovo approccio che, insieme a quello tradizionale, deve essere considerato in futuro alla luce della particolare situazione allora esistente.

Alla luce di quello che per molti è ancora il passato recente e la pregnanza dei problemi attuali in aree del Terzo Mondo, sembra poco giustificato che i giuristi occidentali rifiutino, per motivi di pertinenza, di fare gesti verso questo bisogno percepito, razionale o meno, quando il desiderio può essere soddisfatto con un linguaggio che non è solo un riflesso accurato del linguaggio della Carta, ma anche una riaffermazione della visione jeffersoniana e wilsoniana e oggi, fortunatamente, un elemento fondamentale della politica di tutti gli Stati del mondo occidentale.

Una terza ragione per includere il linguaggio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli è la percezione che la legittimità dell'uso della forza nella causa dell'autodeterminazione sia rafforzata dall'inclusione di questo linguaggio e sarebbe indebolita dalla sua assenza.

La logica di questa non è evidente alla luce del vasto numero di raccomandazioni delle Nazioni Unite esistenti sulla questione. L'ultima e meno convincente ragione per includere questa lingua è la curiosa ma sorprendentemente diffusa opinione che gli elementi delle parti operative di un testo dovrebbero essere prefigurati nel preambolo e, poiché l'articolo 12 parla di autodeterminazione, si sostiene che ci debba essere qualcosa nel preambolo. Ancora una volta, non sembra avere molto senso discutere i meriti teorici di questo discutibile punto di vista oltre a notare il suo carattere dubbio quando c'è accordo sulla sostanza e sul testo del linguaggio preambolare in questione.

La questione importante riguardo a questo paragrafo è che esso non suggerisce in alcun modo che il perseguimento della parità di diritti e dell'autodeterminazione possa giustificare atti di terrorismo come la presa di ostaggi in qualsiasi momento. Oltre al fatto che il linguaggio del paragrafo è chiaro a questo proposito, il paragrafo preambolare immediatamente successivo riconosce che "la presa di ostaggi è un reato di grave preoccupazione per la comunità internazionale" e afferma inequivocabilmente che "chiunque commetta un atto di presa di ostaggi sarà perseguito o estradato". Costruito alla luce del quarto paragrafo preambolare, quindi, il terzo paragrafo non suggerisce né intendeva suggerire una possibile giustificazione per atti di terrorismo o di presa di ostaggi. Poiché è chiaro dal solo testo che né il perseguimento dell'uguaglianza dei diritti né dell'autodeterminazione forniscono un'eccezione al divieto contro la presa di ostaggi, non c'è alcuna giustificazione per un esame della storia legislativa o il ricorso all'analisi teleologica. ⁸ Infatti, le varie proposte nel corso degli anni che contenevano un suggerimento di un'eccezione sono state respinte perché contenevano un tale suggerimento, come risulta dai documenti del dibattito. Pertanto, la storia legislativa, se fosse rilevante, non sosterebbe sorprendentemente il chiaro significato del linguaggio. L'ultimo paragrafo preambolare riafferma le ragioni inizialmente date per intraprendere lo sforzo e riconosce che l'elaborazione di una convenzione che si occupi della presa di ostaggi è parte del più ampio sforzo di elaborare modi e mezzi per affrontare il flagello del terrorismo.

B. Gli articoli

Il problema iniziale che doveva essere affrontato quando l'esercizio era quello di identificare il concetto di presa di ostaggi come atto discreto. In sostanza il problema è stato risolto dalla proposta iniziale tedesca e questa impostazione di base non è mai stata messa seriamente in discussione, sebbene ci siano stati vari perfezionamenti redazionali, il testo finale dell'articolo ha seguito l'impostazione iniziale. Come nella Convenzione sulla Protezione dei Diplomatici, le minacce, i tentativi di commettere l'atto, e la partecipazione come complice sono reati ai sensi della Convenzione.

È stato proposto in una fase iniziale dei lavori dalla Gran Giamahiria Araba Libica Popolare Socialista che la portata dell'articolo 1 fosse ampliata per includere il sequestro o la detenzione, non solo di una o più persone, ma anche di masse sotto la dominazione coloniale, razzista o straniera. Questa proposta è stata fortemente osteggiata da alcune delegazioni per vari motivi, compresa l'opinione che essa sollevasse questioni estranee al compito da svolgere e che non era adatta ad una convenzione del tipo contemplato. La proposta non è stata energicamente pressata e non figurava nei negoziati finali.

Un problema più fastidioso fu creato da varie proposte il cui effetto netto sarebbe stato quello di scagionare i rapitori di ostaggi che agivano per la causa dell'autodeterminazione. Come disse la delegazione della Siria:

*"Atti perpetrati da criminali di diritto comune non possono essere posti allo stesso livello della lotta dei movimenti di liberazione nazionale che, per la loro stessa natura e i loro obiettivi, erano completamente diversi."*¹³²

La risposta tipica a questa linea di argomentazione è stata la seguente: La questione non è se la forza possa essere usata in certi casi, ma se, anche se l'uso della forza è ammissibile, la presa di ostaggi è un mezzo di forza accettabile. Alcuni mezzi dell'uso della forza, si è insistito, sono così atroci che non possono essere tollerati in nessuna circostanza. A questo proposito, è stato notato, anche gli Stati che esercitano il loro diritto all'autodifesa non possono impegnarsi in certi atti, tra cui il gas velenoso, proiettili esplosivi, attacchi fisici a diplomatici e la presa di ostaggi. È stato sottolineato che rendere la causa o il motivo rilevante per la liceità di una particolare azione farebbe rivivere l'idea di guerre giuste e ingiuste e riporterebbe il diritto internazionale al diciannovesimo secolo.¹³³

Il rappresentante del Messico ha osservato che la presa di ostaggi da parte di movimenti di liberazione è stata in effetti proibita dal Protocollo I delle Convenzioni di Ginevra sui diritti umani nei conflitti

¹³² U.N. Doc. A/AC.188/SR.8, id. a 36. Interventi simili sono stati fatti da altri rappresentanti arabi e africani e una certa misura di sostegno al punto di vista è stata espressa dalla U.S.S.R.

¹³³ Proposte di questa natura sono state presentate per iscritto dalla Libia, U.N. Doc. A/AC.188/L.4, id. a 110, e da Lesotho e Tanzania, cui si sono aggiunti successivamente Algeria, Egitto, Guinea, Libia, e Nigeria. U.N. Doc. A/AC.188/L.5

armati.¹³⁴ Ha suggerito che forse si potrebbero escludere dalla copertura della convenzione gli atti già coperti dalle norme di diritto applicabili ai conflitti armati, sebbene sia stato deciso di non includere una nozione in questo senso nell'articolo 1 della Convenzione, una variante sofisticata di questo utile suggerimento che evitava il rischio di scappatoie, è stata incorporata nell'articolo 12 della Convenzione e viene discussa qui di seguito in tale contesto.

Ai sensi dell'articolo 2, gli Stati parte sono tenuti a rendere i reati di cui all'articolo 1 punibili secondo il diritto interno. L'articolo 2 segue il modello stabilito dalle Convenzioni dell'Aia, di Montreal e sulla protezione dei diplomatici. Era contenuto nella bozza iniziale della Repubblica Federale di Germania 2 e non è stato in nessun momento controverso nei negoziati.

L'articolo 3 impone un dovere affermativo agli Stati parte nel territorio di cui l'ostaggio è tenuto, di prendere misure per alleviare la situazione dell'ostaggio. In particolare, tali misure devono essere finalizzate ad ottenere il rilascio dell'ostaggio e a facilitare, se del caso, la sua partenza in seguito. Gli Stati parte si impegnano inoltre a restituire qualsiasi oggetto che viene in loro possesso che l'autore del reato ha ottenuto come risultato della presa di ostaggi.

Questo articolo appariva sostanzialmente nella stessa forma nella bozza iniziale tedesca e, salvo quanto discusso di seguito, rimane invariato. Nelle Convenzioni dell'Aja, di Montreal e sulla protezione dei diplomatici non compare alcun linguaggio esplicito in tal senso. Gli obblighi della Convenzione di Tokyo sui reati commessi a bordo degli aeromobili e del diritto internazionale esistente riguardante gli agenti diplomatici, si può presumere che abbiano indotto i redattori delle precedenti convenzioni a considerare inutile una disposizione esplicita in tal senso.

L'inclusione esplicita di questo linguaggio nella Convenzione sugli ostaggi non è stata controversa ed è stata un'aggiunta esplicita utile, se non strettamente essenziale. L'unico cambiamento degno di nota in quello che ora è il paragrafo 2 dell'articolo era da "restituzione [...] alla persona avente diritto

¹³⁴ Le Convenzioni di Ginevra per la protezione delle vittime di guerra sono:

(a) Convenzione di Ginevra per il miglioramento della condizione dei feriti e malati delle forze armate sul campo, aperta alla firma il 12 agosto 1949, 6 U.S.T. 3114, T.I.A.S. 12, 1949, 6 U.S.T. 3114, T.I.A.S. No. 3362, 75 U.N.T.S. 31 (entrata in vigore il 21 ottobre 1950); il testo della Convenzione è consultabile al seguente sito:

<https://www.refworld.org/docid/3ae6b3694.html>

(b) Convenzione di Ginevra per il miglioramento della condizione dei feriti, feriti, malati e naufraghi delle forze armate in mare, aperta alla firma 12 agosto 1949, 6 U.S.T. 3217, T.I.A.S. No. 3363, 75 U.N.T.S. 85 (entrata in vigore il 21 ottobre 1950); il testo della Convenzione è consultabile al seguente sito:

https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.31_GC-II-EN.pdf

(c) Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, aperta alla firma il 12 agosto 1949, 6 U.S.T. 3316, T.I.A.S. No. 3364, 75 U.N.T.S. 135 (entrata in vigore il 21 ottobre 1950); il testo della Convenzione è reperibile al seguente sito: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.32_GC-III-EN.pdf

(d) Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, aperta alla firma il 12 agosto 1949, 6 U.S.T. 3516, T.I.A.S. No. 3365, 75 U.N.T.S. 287, entrata in vigore il 21 ottobre 1950. Il testo della Convenzione è reperibile al seguente sito: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.33_GC-IV-EN.pdf

al possesso"¹³⁵ al testo attuale, che prevede che la restituzione sia fatta all'ostaggio o al terzo, come definito nell'articolo 1, o alle autorità del terzo. Il motivo di questo cambiamento è stato quello di evitare discussioni sul titolo di proprietà che potrebbero complicare il ritorno allo status quo ante. 8

Ai sensi dell'articolo 4, gli Stati parte si impegnano a impedire che i loro territori siano utilizzati la preparazione e commissione di reati proibiti dalla Convenzione "prendendo tutte le misure praticabili, comprese le misure per proibire nei loro territori le attività illegali di persone, gruppi e organizzazioni che incoraggiano, istigano, organizzano, o si impegnano nella perpetrazione"¹³⁶ di presa di ostaggi. Sotto il paragrafo (b), una disposizione aggiuntiva relativa allo sforzo di prevenzione, gli Stati parte accettano di scambiarsi informazioni e coordinare l'adozione di misure amministrative e altre misure. Questo articolo segue sostanzialmente il modello delle convenzioni precedenti. La frase "misure per proibire attività illegali di persone, gruppi e organizzazioni"¹³⁷ è il risultato tautologico del desiderio di alcuni stati di vietare attività non di loro gradimento e l'impossibilità o almeno la riluttanza dell'Occidente e di alcuni altri Stati a limitare la libertà di espressione e di riunione. Nessuno ha sollevato alcun problema sostanziale con proibire l'attività illegale, poiché la denominazione come illegale stabilisce la natura proibita dell'attività e il testo non può essere letto come suggerire l'utilità di rendere illeciti gli atti leciti.

L'articolo 5 elenca i reati per i quali ogni Stato parte è obbligato a stabilire la giurisdizione. Gli Stati devono adottare misure per stabilire la giurisdizione sulla presa di ostaggi (1) nel loro territorio e a bordo delle loro navi e aerei registrati; (2) da un cittadino o, se lo Stato lo ritiene opportuno, da apolidi che hanno la loro residenza in quello stato; (3) quando lo Stato è l'oggetto del tentativo di coercizione; e (4) quando l'ostaggio è un cittadino dello Stato, se questo Stato lo ritiene opportuno. Gli Stati parte accettano anche di prendere misure per stabilire la giurisdizione sulla presa in ostaggio quando il presunto autore del reato è presente nel suo territorio e quello stato non lo estrada in nessun altro Stato avente giurisdizione sul reato.

Anche questo articolo segue sostanzialmente il modello di base delle precedenti convenzioni. Un cambiamento è l'aggiunta degli apolidi, ma stabilire la giurisdizione sui reati commessi da tali persone è reso facoltativo dalla frase "se tale Stato lo ritiene opportuno".¹³⁸ L'inclusione degli apolidi sembra ragionevole alla luce del ruolo che tali persone di certe aree possono svolgere.

Un altro cambiamento rispetto alla Convenzione sulla protezione dei diplomatici è quello di rendere l'applicazione del principio della personalità passiva, comma 1(d), opzionale con l'aggiunta della

¹³⁵ Si veda la Convenzione internazionale contro la presa d'ostaggi Conchiusa a New York il 17 dicembre 1979, approvata dall'Assemblea federale il 29 novembre 19842.

¹³⁶ Si veda nota 46.

¹³⁷ Si veda nota 46.

¹³⁸ Si veda nota 46.

stessa frase usata per gli apolidi. Un certo numero di delegazioni, tra cui Stati Uniti e Regno Unito, che sebbene i problemi unici della protezione dei diplomatici giustificano l'abbandono dell'opposizione al principio della personalità passiva nel caso della Convenzione sulla protezione dei diplomatici, una logica comparabile non esiste per quanto riguarda i cittadini in generale. Gli Stati di diritto civile, tuttavia, hanno insistito per mantenere la possibilità di applicare il principio secondo la loro legge, e il comma 1(d) è stato il compromesso risultante.

Ai sensi dell'articolo 6 segue il modello di base delle convenzioni precedenti, va oltre in diversi modi interessanti. Il paragrafo 4 prevede che i diritti di comunicazione conferiti ai sensi del paragrafo 3 siano esercitati in conformità con le leggi e i regolamenti dello Stato nel cui territorio si trova il presunto autore del reato, a condizione che tali leggi e regolamenti consentano di dare piena efficacia agli scopi per i quali i diritti concessi ai sensi del paragrafo 3 sono destinati. Anche se non espresso nelle convenzioni precedenti, il principio incorporato nel paragrafo 4 è una dichiarazione di diritto esistente codificata nella Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari.

Il quinto paragrafo è un'aggiunta utile da diversi punti di vista. Esso prevede che le disposizioni relative ai diritti di comunicazione dei paragrafi 3 e 4 non pregiudicano il diritto di qualsiasi Stato parte che abbia un diritto di giurisdizione ai sensi della Convenzione di invitare il Comitato Internazionale della Croce Rossa a comunicare e visitare il presunto colpevole. Prima e più importante, il paragrafo 5 riflette la lodevole preoccupazione per il diritto di comunicare con le persone accusate e un approccio creativo per facilitare la comunicazione proprio nelle circostanze in cui può essere più necessario, cioè quando le relazioni tra gli Stati coinvolti sono tali che non esiste alcuna comunicazione diplomatica o consolare. In secondo luogo, il paragrafo diminuisce il potenziale dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera (a) (ii), ampliando i possibili mezzi di comunicazione. Ai sensi dell'articolo 7, quando un colpevole è perseguito, gli Stati parte devono Comunicare l'esito finale del procedimento al Segretario generale delle Nazioni Unite, che a sua volta è incaricato di trasmettere le informazioni agli Stati e alle organizzazioni internazionali interessate. Il testo dell'articolo 7 è una copia letterale dell'analogo articolo della Convenzione sulla protezione dei Diplomatici.

Il meccanismo centrale della Convenzione è racchiuso nella disposizione ai sensi dell'articolo 8. Gli Stati parte devono estradare il presunto colpevole o sottoporre il caso alle sue autorità competenti ed è una copia letterale dell'analogo articolo della Convenzione sulla protezione dei diplomatici. Anche se non vi è nulla da aggiungere sulla Convenzione per la protezione dei diplomatici, vale la pena sottolineare l'importanza della frase "senza eccezione alcuna". I Paesi Bassi hanno nuovamente sollevato la questione della riformulazione di questo articolo per prevedere che l'obbligo di esercitare l'azione penale sorga solo in presenza di una richiesta di estradizione respinta. Questo suggerimento

non ha ottenuto più sostegno nel contesto del sequestro di ostaggi di quanto ne abbia avuto nel negoziato della Convenzione sulla protezione dei diplomatici e i Paesi Bassi non hanno insistito sulla questione. Questa storia legislativa lascia dubbi sul fatto che l'obbligo di presentarsi alle autorità competenti non dipenda in alcun modo da una richiesta di estradizione.

L'articolo 9 esclude dall'obbligo di estradizione nei casi in cui lo Stato parte che ha ricevuto la richiesta di estradizione ha fondati motivi per ritenere che l'estradizione sia richiesta "al fine di perseguire o punire una persona a causa della sua razza, religione, nazionalità, origine etnica o opinione politica"¹³⁹ o che la posizione del presunto colpevole possa essere pregiudicata per uno di questi motivi o "per l'impossibilità di comunicare con lui da parte delle autorità competenti dello Stato abilitato ad esercitare i diritti di protezione"¹⁴⁰.

L'inclusione esplicita del linguaggio di questo articolo è un allontanamento dai modelli precedenti. Sebbene sia formulato in un linguaggio vincolante che vieta l'estradizione in certi casi e quindi vieta azioni che erano possibili sotto le convenzioni precedenti, è, nella sua forma finale adottata, non è probabile che si discosti molto, se non del tutto, dalla prassi esistente sotto le precedenti convenzioni. La ragione dell'insistenza della maggior parte dei paesi nelle convenzioni dell'Aia, di Montreal e sulla protezione dei diplomatici, sull'opzione di perseguire invece di estradare era proprio perché c'erano casi in cui non volevano essere obbligati a farlo. In effetti, numerosi sforzi dell'Unione Sovietica per prevedere l'estradizione come unica azione accettabile per gli Stati che arrestano un sospettato sono stati regolarmente respinti proprio per il tipo di diritti umani di cui al paragrafo 1, lettere (a) e (b). In questo senso, anche se sarebbe stato preferibile formulare l'articolo in termini che non sembrassero limitare la libertà di azione dello Stato in questa delicata e complessa situazione. L'articolo può comunque essere lodato per la sua incorporazione all'interno di una convenzione di preoccupazioni per i diritti umani.

L'inclusione del paragrafo 1, comma (b) (ii) merita la stessa lode in quanto l'importanza che tutti gli Stati attribuiscono al diritto di comunicazione con i loro cittadini che possono cadere in contraddizione con le autorità all'estero è, per la maggior parte, fondata sul desiderio di assicurare la conoscenza che i loro diritti siano protetti e che non si sentano abbandonati. Il testo, inoltre, è redatto con cura in modo da non impedire l'estradizione verso lo Stato X solo perché l'accusato è cittadino di uno Stato che non ha relazioni diplomatiche o consolari con lo Stato X. Piuttosto, l'estradizione è vietata solo quando lo Stato richiesto ha "motivi sostanziali per credere che la posizione della persona possa essere pregiudicata [...] per la ragione che la comunicazione con lui [...] non può essere

¹³⁹ Si veda nota 46.

¹⁴⁰ Si veda nota 46.

effettuata".¹⁴¹ Quando, quindi, l'ordinamento giuridico dello Stato richiedente è tale da dare tutte le ragioni per credere che siano assicurati un giusto processo, non sembrerebbe esserci alcuna ragione per impedire l'estradizione. Il sito formulazione del paragrafo 1, lettera b), punto ii), inoltre, richiede non solo che non ci siano relazioni consolari o diplomatiche, ma che lo Stato legittimato ad esercitare il diritto di protezione non può realizzarlo, cioè che non sia in grado, o non abbia la volontà. Così, un'offerta da parte dello Stato richiedente di permettere le visite dei rappresentanti dello Stato avente diritto sembrerebbe eliminare qualsiasi ostacolo all'estradizione.¹⁴² Inoltre, c'è la prassi consolidata della nomina dei poteri di protezione che dovrebbe restringere ulteriormente la potenziale portata dell'articolo.

L'espressa disposizione dell'articolo 6, paragrafo 4, riguardante il Comitato Internazionale della Croce Rossa, diminuendo ulteriormente la probabilità che il paragrafo 1, comma (b) (ii) si riveli un serio ostacolo all'estradizione. Anche nei casi in cui questo articolo si riveli un ostacolo all'estradizione, l'obbligo dell'articolo 8 per lo Stato in cui si trova il presunto sequestratore di sottoporre il caso alle sue autorità competenti ai fini dell'azione penale continuerà ad applicarsi in pieno vigore.

Ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 9, le disposizioni di tutti i trattati di estradizione e gli accordi tra gli Stati parte sono modificati tra questi Stati nella misura in cui sono incompatibili con la Convenzione. Il paragrafo 2 segna un allontanamento dalle precedenti convenzioni ed è per certi aspetti inusuali. Dal momento che è limitato ai reati coperti dalla Convenzione, non è altro che una dichiarazione della regola della *lex posterior* come codificata nella Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati.¹⁴³

Per quanto riguarda gli articoli 10 e 11 si tratta di copie quasi identiche, *mutatis mutandis*, delle disposizioni analoghe delle convenzioni precedenti.

Ai sensi dell'articolo 12 viene trattato il campo di applicazione della Convenzione, in particolare la sua applicazione ai movimenti di liberazione che insieme all'articolo 9, si è rivelato essere il problema più difficile affrontato dai redattori. Come notato nella discussione sull'articolo 1, il problema delle azioni dei movimenti di liberazione ha generato una grande discussione. La proposta iniziale messicana per colmare le lacune recitava come segue: Ai fini della presente Convenzione, l'espressione "presa di ostaggi non comprende alcun atto o atti coperti dalle norme di diritto

¹⁴¹ Si veda nota 46.

¹⁴² La seguente dichiarazione del rappresentante di Israele è potenzialmente di particolare interesse in questo caso: "in ogni caso appropriato in cui Israele potrebbe trovare necessario richiedere l'estradizione ai sensi della Convenzione, i diritti di comunicazione della persona estradata, come previsto in tale clausola, saranno rispettati". 34 U.N. GAOR, C.6 (quattordicesima riunione) 3, U.N. Doc. A/C.6/34/SR.14 (1979).

¹⁴³ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, adottata a Vienna 23 maggio 1969, legge di ratifica l. 12 febbraio 1974 n. 112 ed entrata in vigore 27 gennaio 1980. Il testo della Convenzione è reperibile al seguente sito: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

internazionale internazionali applicabili ai conflitti armati, compresi i conflitti in cui i popoli lottano contro la dominazione coloniale e l'occupazione straniera e contro i regimi razzisti, nell'esercizio del diritto dei popoli all'autodeterminazione sancito dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione sui principi di diritto internazionale riguardanti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati in conformità con la Carta delle Nazioni Unite".¹⁴⁴ Come ci si poteva aspettare, nessuna delle due parti ha dato al suddetto linguaggio di compromesso un'accoglienza calorosa. Coloro che erano a favore di disposizioni speciali per i movimenti di liberazione hanno espresso la preoccupazione che non andasse abbastanza lontano e quelli che insistevano che qualsiasi presa di ostaggi fosse coperta dalla Convenzione e che non era necessaria alcuna disposizione di questo tipo. Alla seconda sessione del Comitato ad hoc nel 1978, iniziò un certo movimento di posizioni. Alcuni stati, soprattutto africani e asiatici, hanno indicato la loro disponibilità ad accettare la proposta messicana e un "numero di membri del gruppo di lavoro [...] consideravano [...] (questa mossa) come contenente un approccio costruttivo per il negoziato".¹⁴⁵

Il problema che molti continuavano ad avere con la proposta messicana era che semplicemente escludeva alcuni casi di presa di ostaggi dalla Convenzione senza alcuna base di fiducia che il sequestratore in tali circostanze sarebbe stato perseguito o estradato.¹⁴⁶ Non era chiaro secondo la proposta messicana, che tutti gli atti "coperti dalle norme di diritto internazionale applicabili ai conflitti armati" diano luogo a un obbligo di perseguire o estradare. Se la proposta messicana fosse stata adottata esattamente nella stessa lingua citata sopra, la Convenzione non opererebbe in caso di conflitto armato. Non ci sarebbe stato, infatti, alcun divieto contro la presa di ostaggi a meno che gli Stati coinvolti in un particolare incidente fossero parti delle convenzioni relative ai conflitti armati. La maggior parte della sessione del 1979 del Comitato ad hoc fu dedicata a trovare un linguaggio che eliminasse i problemi con il testo messicano. Il testo finale dell'articolo fu approvato nella sessione del 1979 del Comitato. Anche se complesso, il testo dell'articolo 12 raggiunge l'obiettivo di assicurare che uno Stato sia obbligato a perseguire o estradare i sequestratori in base alla Convenzione sugli ostaggi a meno che non sia ugualmente obbligato a farlo in base alle Convenzioni di Ginevra del 1949 e ai Protocolli Aggiuntivi¹⁴⁷. Le modifiche rispetto alla proposta originale messicana che hanno

¹⁴⁴Estratto dal documento di lavoro presentato dal Messico, U.N. Doc. A/AC.188/L.6, in 1977 Ad Hoc Relazione del comitato ad hoc.

¹⁴⁵ Si veda nota 46.

¹⁴⁶ Si vedano le dichiarazioni di Francia e Canada, U.N. Do. A/AC.188/SR.27, in 1978 Ad Hoc Relazione del Comitato ad hoc del 1978, nota 28, a 63-65.

¹⁴⁷ Le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, i due Protocolli aggiuntivi del 1977 e quello del 2005 costituiscono la base del diritto internazionale umanitario. Essi proteggono in primo luogo le persone che non partecipano o non partecipano più a un conflitto armato. Il testo della Convenzione è reperibile al seguente sito: <https://www.eda.admin.ch/eda/it/dfae/politica-estera/diritto-internazionale-pubblico/diritto-internazionale-umanitario/convenzioni-ginevra.html>

prodotto il risultato erano (a) invece del vago riferimento al diritto internazionale, le convenzioni(b) queste convenzioni avranno la precedenza sulla Convenzione sugli ostaggi quando e solo quando (1) le prime proibiscono il particolare l'atto e prevedono l'obbligo esplicito di perseguire o consegnare l'attore e (2) lo Stato parte della Convenzione sugli ostaggi è legalmente obbligato a perseguire l'attore o ad estradarlo. In breve, l'obbligo di perseguire o estradare si applica in tutti i casi.

Pertanto, non ha alcuna conseguenza giuridica se il sequestratore viene perseguito o estradato in base alla Convenzione sugli ostaggi o alle Convenzioni di Ginevra e al Protocollo aggiuntivo I, e non ha alcuna importanza, per quanto riguarda la presa di ostaggi e le sue conseguenze, quale lingua viene usata per descrivere le situazioni del Protocollo I. La lingua effettivamente scelta è quella dell'articolo 1 del Protocollo aggiuntivo I. Uno degli effetti incidentali del testo di questo articolo è quello di sottolineare l'applicazione del divieto di prendere ostaggi ai movimenti di liberazione. Poiché questa importante conclusione è chiara sul volto dell'articolo 12, una volta analizzato attentamente, non c'è bisogno di esaminare la storia legislativa. Questa storia è, tuttavia, coerente con questa lettura e la sostiene. I cambiamenti nella iniziale proposta messicana hanno poco senso se questo non era il loro intento. Il linguaggio "qualsiasi persona"¹⁴⁸ nel quarto paragrafo preambolare e la frase "senza eccezione alcuna" nell'articolo 8 sarebbero incoerenti con qualsiasi altro punto di vista. - Infine, le dichiarazioni fatte nel dibattito sostengono questo punto di vista. Entrambe le parti - gli Stati inclini a preferire qualche forma di esenzione o trattamento speciale per le azioni dei movimenti di liberazione e quelli contrari a qualsiasi esenzione o trattamento speciale per i sequestratori in base al motivo o all'obiettivo dell'attore - hanno indicato la stessa opinione sull'effetto dell'articolo 12. Il rappresentante del Pakistan ha sottolineato che "la maggior parte dei movimenti che lottano per l'autodeterminazione non sono stati riconosciuti dagli Stati coloniali o Stati coloniali o occupanti e di solito venivano negati i diritti stabiliti ai sensi del Protocollo aggiuntivo I delle Convenzioni di Ginevra. Era sua opinione che nella sua attuale formulazione, l'articolo 12 "permetterebbe a questi Stati di sostenere che, poiché le Convenzioni di Ginevra non si applicano, tutti gli atti di presa di ostaggi, anche se fossero una reazione all'attività illegale delle potenze coloniali o di occupazione coloniali o di occupazione, sarebbero coperti dalla Convenzione proposta e sarebbero quindi soggetto all'estradizione". 5 Poiché "[il] testo esistente del progetto di articolo 12 non esentava chiaramente gli atti dei movimenti di liberazione" il rappresentante esortava il gruppo di lavoro a "redigere una disposizione più completa su questo argomento". I rappresentanti di Francia e degli Stati Uniti hanno espresso opinioni simili riguardo all'effetto dell'articolo 12, anche se dal punto di vista degli Stati contrari a qualsiasi eccezione per i rapitori di ostaggi basata sul movente o sull'obiettivo dell'attore.

¹⁴⁸ Si veda nota 46.

Ai sensi dell'articolo 13, la Convenzione non si applica agli atti di presa di ostaggi in cui nessuno degli elementi del reato si estende oltre il territorio e i cittadini di un singolo Stato, se il presunto colpevole viene trovato nel territorio di questo Stato. Il testo di questo articolo non ha creato problemi. Si basa sul presupposto, comune a tutte le convenzioni in questo settore, che ci deve essere un coinvolgimento diretto di un paese terzo o preoccupazione che internazionalizzi la questione per giustificare l'azione della comunità internazionale. L'articolo originariamente formava il secondo paragrafo dell'articolo 12 ed è stato trasformato in un articolo separato per ragioni puramente stilistiche.

L'articolo 14 proibisce l'uso della Convenzione per giustificare le violazioni di integrità territoriale o indipendenza politica di uno Stato in violazione della Carta delle Nazioni Unite. È stato incluso in seguito alle espressioni di preoccupazione da parte di alcuni rappresentanti che la Convenzione non serva da pretesto per l'uso della forza. La formulazione iniziale che è stata avanzata da un gruppo di Stati¹⁴⁹ sembrava, così come redatta, andare oltre i di una convenzione contro la presa di ostaggi e forse di pretendere di stabilire regole riguardanti l'uso lecito e inammissibile l'uso della forza. Non ci sono state obiezioni all'inclusione di qualcosa in questo senso, anche se è stata sottolineata la necessità di riformulare la proposta. Il testo finale soddisfaceva le esigenze di coloro che temevano che la Convenzione sugli ostaggi potesse essere usata per la sua stessa esistenza. la Convenzione sugli ostaggi per la sua stessa esistenza potesse essere usata per giustificare l'uso della forza che altrimenti sarebbero stati proibiti e le opinioni di coloro che affermavano che la Convenzione sugli ostaggi era un veicolo inadatto a contrarre o l'espansione degli usi consentiti della forza. Il testo risultante di conseguenza lascia la legge sull'uso della forza, compreso l'uso della forza per ostaggi, esattamente dov'era prima dell'adozione della Convenzione.

Ai sensi dell'articolo 15, la Convenzione non ha alcun effetto sull'applicazione dei trattati sull'asilo in vigore alla data di adozione della Convenzione tra gli Stati che ne sono parte. Questo articolo riproduce il linguaggio che si trova nell'articolo 12 della Convenzione sulla protezione dei diplomatici 62 e si applica solo agli Stati parte di tale trattato alla data in cui la Convenzione sugli ostaggi è stata aperta alla firma. Un numero molto limitato di Stati dell'America Latina è così situato. Si applica, inoltre, solo tra questi Stati e non ha forza o effetto nei confronti degli Stati che non sono parte di queste convenzioni. L'articolo deve, inoltre, essere inteso alla luce dell'affermazione del

¹⁴⁹ Algeria, Tanzania, Egitto, Guinea, Kenya, Lesotho, Libia e Nigeria hanno proposto quanto segue: "Gli Stati non devono ricorrere alla minaccia o all'uso della forza contro la sovranità, l'integrità territoriale l'integrità territoriale o l'indipendenza di altri Stati come mezzo per salvare degli ostaggi". U.N. Doc. A/AC.188/L.7, nel rapporto del Comitato ad hoc del 1977.

rappresentante del Messico secondo cui nulla nelle norme relative al diritto d'asilo impedisce al paese che concede l'asilo e rifiuta l'estradizione di avviare un procedimento contro l'individuo.⁶³

Un'ulteriore luce sulla portata e gli effetti estremamente limitati di questo articolo è data dal quarto preambolo. Questo articolo è ulteriormente chiarito dall'affermazione del quarto paragrafo preambolo che "qualsiasi persona che commette un atto di presa di ostaggi sarà perseguita o estradata" e la frase "senza eccezione alcuna" dell'articolo 8 che incarna l'obbligo di estradare o perseguire.

Per quanto riguarda l'articolo 16 esso risulta essere identico all'articolo 13 della Convenzione sulla protezione dei diplomatici. Esso stabilisce le procedure per risolvere le controversie riguardanti l'interpretazione o l'applicazione della Convenzione. La questione non è stata oggetto di un'ampia discussione e la discussione che c'è stata ha seguito le stesse linee della discussione nel negoziato sulla protezione dei diplomatici.

Gli articoli da 17 al 20: le clausole finali sono di carattere standard secondo i modelli esistenti. L'unica questione controversa che è stata sollevata in questo contesto è stata il suggerimento informale che i movimenti di liberazione potessero essere ammessi come partito. L'idea non è stata pressata. Ovviamente avrebbe creato problemi profondi per avere alcune entità, legate in qualche modo al trattato, assumessero obblighi che non potevano portare a termine. Per quanto riguarda la questione delle riserve, non si è posta espressamente nel negoziato della Convenzione sugli ostaggi. È ragionevole supporre dal numero di articoli comuni ad entrambe le Convenzioni sugli ostaggi e sulla protezione dei diplomatici e dai frequenti riferimenti a tale Convenzione nel dibattito che la storia legislativa a questo proposito era ampiamente conosciuta e accettata. È ragionevole concludere che almeno gli articoli 1, 2, 3, 7, 9 e 11 della Convenzione per la protezione dei diplomatici sono centrali per l'oggetto e lo scopo di tale Convenzione e non sono soggetti a riserva 5 e di conseguenza che almeno gli articoli comparabili della Convenzione sugli ostaggi (articoli 1, 2, 5, 7 e 8) sono parimenti centrali per il suo oggetto e le sue finalità.

Infine, si può concludere che l'attenzione primaria della Convenzione sulla punizione rapida e giusta per i rapitori di ostaggi fornisce l'impalcatura per le controversie sui crimini internazionali, delineando come e dove i rapitori di ostaggi dovrebbero essere perseguiti. Questo è il risultato dell'enfasi della Convenzione sulla deterrenza attraverso la punizione: uno sforzo per frenare la presa di ostaggi internazionali penalizzando i perpetratori. Anche se forse era giusto nel 1979, i quattro decenni successivi hanno messo in rilievo gli altri problemi di coordinamento che la Convenzione non ha affrontato: la deterrenza per negazione, il recupero degli ostaggi e la presa di ostaggi a livello nazionale. Prodotto del suo tempo, dunque, la Convenzione enfatizzava la prevenzione di futuri attacchi terroristici punendo gli autori. Ma ora, diversi decenni dopo, è chiaro che fermare la presa di

ostaggi richiede un maggiore coordinamento su questioni non affrontate dalla Convenzione. Ma si proceda con ordine.

La Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi è stata il risultato del lavoro di un comitato ad hoc dell'Assemblea generale, solitamente denominato "Comitato degli ostaggi". I lavori sulla Convenzione sono iniziati formalmente nell'agosto del 1977. Il Comitato degli ostaggi ha basato gran parte del proprio lavoro sul progetto di convenzione di 14 articoli presentato dalla Repubblica federale di Germania all'inizio di quell'anno. I lavori sulla Convenzione sono proseguiti per tre sessioni e sono culminati nell'adozione della Convenzione da parte dell'Assemblea Generale il 17 dicembre 1979 (Risoluzione ONU 34/146). L'impulso immediato per una convenzione sugli ostaggi è venuto dagli incidenti che circondano il raid israeliano a Entebbe. La crisi degli ostaggi iraniana ha fornito stimolo per la rapida adozione della Convenzione. Le principali aree di disaccordo erano incentrate sulle questioni di come una convenzione sugli ostaggi dovrebbe trattare i movimenti di liberazione nazionale riconosciuti, l'inclusione di un requisito per il perseguimento o l'estradizione di un presunto colpevole e la protezione dei soli ostaggi "innocenti". Ulteriori controversie hanno riguardato la richiesta di preservare in qualsiasi convenzione sugli ostaggi il diritto di uno Stato a concedere asilo politico. L'incidente di Entebbe ha sollevato la questione se vi fossero circostanze in cui uno stato potesse legittimamente usare la forza per salvare ostaggi detenuti nel territorio di un altro stato. Nonostante questi punti di disaccordo che si sono manifestati nella prima sessione del Comitato Ostaggi, esistevano forti elementi di consenso su cui costruire futuri compromessi. Il consenso sulla necessità di una convenzione sugli ostaggi che si occupasse della presa di ostaggi in condizioni di pace era una di queste aree di accordo. In merito al trattamento riservato ai movimenti di liberazione nazionale, è stato rilevato che quei membri del Comitato degli Ostaggi che avevano espresso un forte sostegno alle lotte di liberazione nazionale avevano già approvato il principio che i movimenti di liberazione non avrebbero comunque dovuto prendere ostaggi. Lo avevano fatto alla Conferenza del giugno 1977 che aveva adottato due protocolli aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949. In definitiva il compromesso che fu elaborato collegava la Convenzione sugli ostaggi con le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli aggiuntivi del 1977. Il trattato preclude l'applicazione della convenzione sugli ostaggi laddove le altre due convenzioni sono applicabili a un particolare atto di presa di ostaggi commesso nel corso di un conflitto armato. La convenzione sugli ostaggi riguarderebbe i casi di presa di ostaggi non contemplati dai Protocolli alle Convenzioni di Ginevra.

3.8 Il problema del "terrorismo di stato"

Il problema del "terrorismo di stato" è stato affrontato riconoscendo che, in base alla convenzione proposta, il principio della responsabilità individuale sorgerebbe se un funzionario del governo di qualsiasi stato commettesse un atto di presa di ostaggi. C'era un accordo generale sul fatto che il diritto di asilo dovesse essere preservato ai sensi della convenzione sugli ostaggi, ma la concessione dell'asilo non esonerava lo Stato parte che ha concesso l'asilo dall'obbligo di presentare il caso per l'azione penale alle sue autorità competenti. Il Comitato degli ostaggi ha adottato un linguaggio secondo cui nulla nella convenzione sugli ostaggi dovrebbe essere interpretato per giustificare violazione dell'integrità territoriale o dell'indipendenza politica di uno Stato e che i principi della Carta delle Nazioni Unite dovevano essere sostenuti. La bozza di convenzione è stata deferita alla Sesta Commissione dove la controversia principale era incentrata sul testo dell'articolo 9. Tale articolo prevedeva che una richiesta di estradizione di un presunto trasgressore non dovesse essere accolta se lo Stato parte richiesto avesse motivo di ritenere che la richiesta fosse finalizzata al perseguimento o alla punizione in base a razza, religione, nazionalità, origine etnica o opinione politica. La più forte opposizione all'articolo 9 è venuta dal blocco sovietico, la cui posizione era che il modo più efficace per trattare con dirottatori o sequestratori di ostaggi era il ritorno obbligatorio nello Stato nel cui aereo o sul cui territorio era stato originariamente commesso l'atto. Nonostante queste obiezioni, l'articolo 9 è stato infine adottato.

Deterrenza per negazione

Probabilmente più efficace della deterrenza per punizione è la deterrenza per negazione: strategie che cercano di prevenire le azioni rendendo meno probabile il loro successo. Dopo il suo picco negli anni '70, i dirottamenti aerei sono diminuiti negli anni '80 e '90. Ma questo cambiamento è stato meno un effetto della Convenzione delle Nazioni Unite che un drammatico cambiamento nelle misure di sicurezza degli aeroporti, progettate per prevenire la presa di ostaggi in primo luogo. Oltre a queste misure di sicurezza, gli Stati hanno adottato approcci diversi a ciò che gli addetti alla sicurezza chiamano negazione dei benefici: ovvero impedire ai rapitori di godere dei proventi dei loro crimini, congelando, recuperando o negando in altro modo il denaro del riscatto. La Colombia e l'Italia, famose zone calde per i rapimenti, hanno implementato meccanismi di vincolo. Le politiche "senza concessioni" dei paesi obbediscono a una logica simile: Se mettiamo in chiaro che non pagheremo ai rapitori le loro richieste di riscatto, allora i nostri cittadini non saranno rapiti.

Sfortunatamente, tale logica è fallace, spesso perché gli obiettivi hanno un incentivo a barare. Le dichiarazioni contro il pagamento del riscatto suonano bene in teoria, ma le famiglie farebbero tutto il possibile quando la vita del loro caro è in pericolo. Nel 2007, i leader dei paesi del G8 si sono

accordati per "eliminare" i pagamenti di riscatti ai gruppi terroristici. Tuttavia, nel decennio successivo, alcuni leader del G8 avrebbero fornito centinaia di milioni di dollari in pagamenti di riscatti ad al-Qaeda e allo Stato Islamico. Questo è particolarmente devastante quando uno stesso criminale tiene ostaggi di paesi con politiche divergenti. Per esempio, gli ostaggi francesi, tedeschi, italiani e spagnoli dello Stato Islamico sono stati liberati, mentre gli ostaggi americani e britannici sono stati brutalmente uccisi. Questo mosaico subottimale di regimi legali, in cui alcuni paesi adottano una linea dura e altri sono disposti a parlare, suggerisce l'urgenza di una deterrenza coordinata

Recupero coordinato

In secondo luogo, la Convenzione tace sul ritorno sicuro delle vittime, e gli Stati si sono discostati drasticamente nel loro approccio per riportare a casa gli ostaggi. Mentre alcuni Stati si affidano a concessioni commerciali o allo scambio di prigionieri in cambio della vita degli ostaggi, altri si rivolgono all'industria privata o ai militari. Per esempio, alcune aziende acquistano polizze assicurative per rapimenti e riscatti per i loro dipendenti, che forniscono risorse, compresi finanziamenti e personale di gestione delle crisi, per negoziare e facilitare il pagamento del riscatto. Gli Stati a volte cercano di salvare gli ostaggi attraverso missioni di recupero, affidandosi a militari stranieri o a operazioni delle forze speciali. A volte dipendono dall'impegno diplomatico ufficiale o non ufficiale, o da organizzazioni internazionali per facilitare il ritorno degli ostaggi. Approfittando di questa miriade di approcci al recupero degli ostaggi, il coordinamento internazionale potrebbe migliorare l'efficienza e l'efficacia nel riportare a casa i prigionieri.

Presa di ostaggi a livello nazionale

In terzo luogo, la Convenzione internazionale contro la presa di ostaggi "non si applica quando il reato è commesso all'interno di un singolo Stato, l'ostaggio e il presunto autore del reato sono cittadini di quello Stato e il presunto autore del reato si trova nel territorio di quello Stato". In altre parole, la Convenzione tace sulla presa di ostaggi a livello nazionale, che rappresenta più del 90% dei casi di presa di ostaggi nel mondo.

Questo è importante per combattere il terrorismo internazionale, perché i gruppi con un'esperienza sostanziale nel rapimento di concittadini, sono spesso i gruppi con l'interesse e la capacità di prendere di mira anche gli stranieri: i gruppi ribelli FARC e ELN in Colombia, lo Stato Islamico in Siria e Iraq, Abu Sayyaf nelle Filippine. L'attenzione alla presa di ostaggi all'interno dei confini statali aiuterebbe i leader mondiali a capire le capacità, le intenzioni e le tattiche quando gli stessi gruppi prendono

ostaggi stranieri ha ipotizzato Daniel Gilbert¹⁵⁰ in “Taking Stock at 40: The UN Convention Against the Taking of Hostages”

Al di là di queste lacune, la Convenzione è indecisa sul suo punto centrale: come punire i rapitori di ostaggi. L'articolo 5 della Convenzione permette ad entrambi i paesi d'origine delle vittime e degli autori di rivendicare la giurisdizione su un caso di presa di ostaggi. Questo diventa un problema quando le parti interessate non riescono a coordinarsi su questioni di estradizione o di condanna.

Per esempio, in ottobre, l'esercito americano ha preso in custodia Alexandra Kotey ed El Shafee Elsheikh, due dei quattro militanti di origine britannica dello Stato Islamico soprannominati "i Beatles" dalle decine di ostaggi occidentali. Il quartetto è stato accusato di aver torturato e decapitato 27 ostaggi, compresi gli americani James Foley, Steven Sotloff e Peter Kassig. Secondo i funzionari, Kotey ed Elsheikh sono stati presi in custodia negli Stati Uniti con l'obiettivo di portarli in giudizio negli Stati Uniti. Questo soddisfa uno scopo centrale dell'attuale politica statunitense sugli ostaggi: arrestare, perseguire e punire i rapitori di ostaggi "attraverso un sistema di giustizia penale con un giusto processo negli Stati Uniti o all'estero". I procuratori statunitensi cercano di condannare i due "Beatles" come cospiratori nella cattura di ostaggi con conseguente morte, il che comporta una potenziale condanna a morte.

Per il momento, il caso rimane in un limbo legale, poiché la madre di Elsheikh cerca di impedire l'estradizione del figlio e il processo negli Stati Uniti. Ha anche cercato di impedire la condivisione delle prove britanniche, senza esplicite assicurazioni legali che suo figlio non sarà giustiziato, un punto che il governo britannico non sembra disposto a sostenere. Secondo l'articolo 11 della Convenzione del 1979, "gli Stati parte si prestano reciprocamente la massima assistenza in relazione [sic] ai procedimenti penali [...] compresa la fornitura di tutte le prove di cui dispongono e che sono necessarie per il procedimento".

¹⁵⁰ Psicologo sociale e scrittore americano. È l'Edgar Pierce Professor di Psicologia all'Università di Harvard ed è noto per le sue ricerche con Timothy Wilson dell'Università della Virginia.

Capitolo 4

L'assassinio politico come strumento di pressione internazionale, la presa in ostaggio o l'uccisione intenzionale di un agente diplomatico

Gli assassinii politici hanno fatto parte della realtà sociale fin dall'emergere delle strutture sociali comunitarie, poiché i leader di tribù, villaggi e altri tipi di comunità avevano costantemente bisogno di difendere il loro status privilegiato. Nel mondo antico l'assassinio ha avuto un ruolo di primo piano nell'ascesa e nella caduta di alcuni dei più grandi imperi.

Nei tempi moderni, gli assassini politici continuano a giocare un ruolo importante nei processi politici e sociali e, in alcuni casi, hanno un effetto drammatico. Per esempio, molti sostengono che l'assassinio del primo ministro israeliano Itzhak Rabin nel 1995 fu una delle ragioni principali del collasso del processo di pace tra Israele e i palestinesi.¹⁵¹ È anche difficile negare l'impatto degli assassinii di figure come Martin Luther King o Benazir Bhutto sul successo dei loro movimenti/partiti politici dopo la loro morte.

Non sorprende quindi che l'impatto di questi atti a livello internazionale sia incalcolabile¹⁵² e che gli americani citino l'assassinio di John F. Kennedy come il crimine che ha avuto il maggiore impatto sulla società americana negli ultimi 100 anni.¹⁵³ Tuttavia, nonostante l'influenza apparentemente significativa degli omicidi politici sulle realtà politiche e sociali, questa particolare manifestazione dell'azione politica è poco studiata e, di conseguenza, poco compresa.

Attraverso la seguente analisi si cercherà dunque di comprendere meglio le cause e le implicazioni degli assassinii politici. Per fare ciò si farà affidamento ad una serie di dati sugli omicidi politici tra il 1945 e il 2013 che sono stati pubblicati dal "Combating Terrorism Center" (CTC).¹⁵⁴ I risultati illustrano le tendenze che caratterizzano il fenomeno e sfidano alcune delle convenzioni esistenti sugli omicidi politici e il loro impatto.

¹⁵¹ Il presidente Bill Clinton, il principale sponsor del processo di pace di Oslo, ha ipotizzato che se Rabin non fosse stato assassinato, la pace sarebbe stata raggiunta in tre anni. Si veda A. SHUMFALBI, "Bill Clinton: If Rabin Would Have Not Been Assassinated There Would Be Peace Today," in *YNET News*, 14 settembre, 2009; www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3805013,00.html

¹⁵² S. APPLETON, "Trends: Assassinations," in *Public Opinion Quarterly*, 2000; p. 495–522.

¹⁵³ Z. IQBAL e C. ZORN, "The Political Consequences of Assassination," in *Journal of Conflict Resolution*, giugno 2008, p. 385–400.

¹⁵⁴ Il Combating Terrorism Center di West Point educa, consiglia e conduce ricerche per dotare i leader presenti e futuri degli strumenti intellettuali necessari per comprendere le sfide del terrorismo e del controterrorismo. <https://ctc.usma.edu/about/>

Dopo aver definito gli omicidi politici come "un'azione che direttamente o indirettamente porta alla morte di un individuo intenzionalmente preso di mira che è attivo nella sfera politica, al fine di promuovere o prevenire specifiche politiche, valori, pratiche o norme relative alla collettività". Il CTC ha consultato una varietà di risorse, tra cui libri e articoli accademici pertinenti, fonti dei media (soprattutto LexisNexis¹⁵⁵ e l'archivio del New York Times), e risorse online, per identificare 758 attacchi da 920 autori che hanno portato alla morte di 954 persone. (Alcuni attacchi hanno portato alla morte di più leader politici; tuttavia, la morte di "passanti" non è inclusa in questo numero).

Questo studio è guidato dal fatto che la logica degli assassini politici è diversa da quella di altre manifestazioni di violenza politica. Quindi, è importante capire i fattori unici che possono incoraggiare o scoraggiare gruppi o individui violenti a impegnarsi in questo genere di omicidi. Inoltre, sembra ragionevole supporre che questi fattori varino tra i diversi tipi di assassinii, perché nella maggior parte dei casi le caratteristiche dell'individuo preso di mira modellano la natura e gli obiettivi dell'assassinio. In effetti, questo studio stabilisce che diversi processi innescano diversi tipi di assassinii e che diversi tipi di assassinii generano effetti distinti sulla scena politica e sociale.

Anche se i primi due decenni dopo la Seconda guerra mondiale sono stati caratterizzati da un numero limitato di assassinii politici, il numero di tali attacchi è aumentato drammaticamente dai primi anni '70. Questo riflette l'emergere di una nuova ondata di gruppi terroristici, ideologie radicali e universali che operano su scala globale, e una crescente volontà da parte dei regimi oppressivi di utilizzare gli omicidi come strumento nel loro trattamento dell'opposizione politica. Infatti, mentre la maggior parte degli assassinii di funzionari governativi sono stati perpetrati da gruppi violenti sub-statali, la maggior parte degli assassinii di leader dell'opposizione sono stati avviati dalle élite politiche al potere o dai loro delegati. Questa importante osservazione supporta la nozione che un numero crescente di gruppi terroristici vede gli omicidi come uno strumento legittimo ed efficace, e che uno dei maggiori ostacoli alla democratizzazione è la vulnerabilità dell'opposizione politica.

Inoltre, i dati indicano che gli omicidi non sono limitati a regioni specifiche o a periodi specifici. In effetti, è vero il contrario. Sia le regioni considerate politicamente stabili ed economicamente prospere, come l'Europa occidentale, sia le regioni considerate politicamente instabili, più inclini alla violenza politica ed economicamente deboli, come l'Africa sub-sahariana, hanno sperimentato livelli simili di omicidi politici.

¹⁵⁵ LexisNexis Risk Solutions è leader nella fornitura di informazioni essenziali per aiutare i clienti dell'industria e del governo a valutare, prevedere e gestire i rischi. Facciamo parte di LexisNexis Risk Solutions Group, un portafoglio di marchi che abbracciano diversi settori e che forniscono ai clienti tecnologie innovative, analisi e strumenti decisionali basati sulle informazioni e servizi di dati.

In alcune regioni, tuttavia, gli omicidi politici sono diventati dominanti solo negli ultimi due decenni. In Asia meridionale, per esempio, il 76%¹⁵⁶ degli omicidi è stato perpetrato dalla metà degli anni '80, probabilmente una conseguenza della crescente instabilità della regione durante e dopo l'invasione sovietica dell'Afghanistan. E più dell'85%¹⁵⁷ degli omicidi in Europa orientale sono stati perpetrati dopo il 1995, con l'inizio della transizione alla democrazia nella maggior parte dei paesi dell'Europa orientale, un processo che in molti casi è stato accompagnato da crescenti tensioni etniche e instabilità politica. In termini di obiettivi, i dati indicano che la maggior parte degli omicidi riguarda i capi di stato (17%)¹⁵⁸, i leader dell'opposizione (che non fanno parte del ramo esecutivo o legislativo) (18%)¹⁵⁹ e i membri del parlamento (21%)¹⁶⁰. In altri casi gli obiettivi sono ministri (14%)¹⁶¹, diplomatici (10%)¹⁶², politici locali come governatori o sindaci (5%)¹⁶³ e vicecapi di stato (3%)¹⁶⁴.

I risultati della ricerca indicano che, in generale, gli omicidi politici sono più probabili nei paesi che soffrono di una combinazione di restrizioni alla competizione politica e di una forte polarizzazione e frammentazione.

Più specificamente, gli stati che mancano di un ethos politico consensuale e di popolazioni omogenee (in termini di panorama nazionale ed etnico) e che includono gruppi politicamente svantaggiati dovranno affrontare un declino della legittimità della leadership politica e del sistema politico e un aumento della probabilità di attacchi diretti contro i leader politici o diplomatici. Uno degli esempi più lampanti di tale dinamica può essere trovato nello Sri Lanka, dove le Tigri per la liberazione del Tamil Eelam¹⁶⁵, un gruppo che rappresenta la minoranza Tamil, ha organizzato una sanguinosa campagna di assassinii politici contro la leadership politica dello stato e la maggioranza singalese dai primi anni '80 fino al 2009 circa. E poiché questi problemi tendono ad essere presenti soprattutto in tempi di processi elettorali o di veri e propri scontri violenti, non ci si dovrebbe sorprendere se i risultati indicano che i periodi elettorali o i periodi caratterizzati da un aumento generale della violenza interna sono momenti in cui un paese è più suscettibile agli assassinii politici.

¹⁵⁶ A. PERLIGER, "The Causes and Impact of Political Assassinations", VOLUME 8, ISSUE 1, gennaio 2015.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Tigri Tamil, pseudonimo di Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), organizzazione di guerriglia che ha cercato di stabilire uno stato Tamil indipendente, Eelam, nel nord e nell'est dello Sri Lanka. BRITANNICA, "Tamil Tigers", in *Encyclopedia Britannica*, 22 ottobre 2020, <https://www.britannica.com/topic/Tamil-Tigers>.

Un'altra scoperta interessante è che la frammentazione territoriale di un paese è correlata con un aumento del numero di omicidi e questo sembra proprio essere il caso della Repubblica Democratica del Congo e le sue regioni più remote, come appunto il Kivu del nord, regione nella quale è avvenuto l'assassinio dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio e il suo entourage. Quando un governo perde il controllo su alcune parti di un paese a favore di gruppi di opposizione, entrambe le parti sono più disposte a utilizzare gli omicidi per aumentare la loro influenza e consolidare il loro status di unici legittimi governanti.

Quando si guarda specificamente ai facilitatori degli assassinii di capi di stato, possiamo identificare alcune tendenze uniche. Per cominciare, le politiche più suscettibili contro il capo di stato sono quelle autoritarie che mancano di chiare regole di successione e in cui il leader gode di un significativo potere politico. Questo è vero ancora di più in politiche che includono anche minoranze oppresse e alti livelli di polarizzazione politica. Pertanto, gli ambienti politici non democratici che presentano leader che sono in grado di raccogliere un potere significativo e in cui lo stato manca di meccanismi efficienti per il cambio di leadership a seguito di un assassinio, forniscono maggiori prospettive di successo nel portare avanti cambiamenti politici attraverso l'assassinio politico. Questo è in contrasto con i sistemi democratici, in cui è chiaro che l'eliminazione del capo di stato avrà solo un impatto limitato e a lungo termine sull'ordine sociopolitico.

Sebbene i capi di stato rappresentino quello che potrebbe essere considerato il gioiello della corona degli assassinii politici, anche figure politiche di rango inferiore affrontano questa minaccia, specificamente gli attacchi contro i legislatori e i vicecapi di stato. Gli attacchi contro questi ultimi sono abbastanza rari e sono di solito intesi a promuovere cambiamenti politici molto specifici (relativi a settori sotto la responsabilità del vicecapo di stato) o a impedire che il vicecapo di stato erediti la posizione di capo di stato. I legislatori, d'altra parte, sono più spesso vittime di guerre civili o di simili violenti scontri interni nei paesi in via di sviluppo; nelle democrazie non sono quasi mai presi di mira.

Per esempio, non meno di 34 legislatori iraniani sono stati assassinati nel 1981, quando il nuovo regime rivoluzionario stava consolidando il suo controllo sul paese. Quindi, gli assassinii di legislatori sono quasi sempre il risultato di conflitti a livello nazionale piuttosto che locale, contrariamente a quanto alcuni possono sospettare. Infine, gli assassinii di legislatori sono raramente perpetrati per promuovere politiche specifiche o per ottenere l'accesso al processo politico. In altre parole, l'assassinio di legislatori dovrebbe essere considerato più come un atto di protesta contro un ordine politico esistente che come un'azione politica volta a promuovere specifici obiettivi politici.

A differenza di altri tipi di assassinii, gli assassinii di figure politiche che non fanno parte di piattaforme di governo, lo Stato è tipicamente un attore principale nell'assassinio. Di conseguenza, non dovrebbe sorprendere che i leader dell'opposizione abbiano maggiori probabilità di essere presi di mira nei sistemi autoritari o nelle democrazie deboli, poiché l'ambiente politico in questi tipi di regimi fornisce uno spazio per l'emergere di un'opposizione, fornendo al contempo alle élite al potere strumenti e legittimità per misure oppressive contro un'opposizione "di successo" (ad esempio il Pakistan e molti paesi dell'America Latina). È anche chiaro che i leader dell'opposizione sono più vulnerabili durante i violenti conflitti interni, quando il numero di opportunità, e forse anche la legittimità, di agire contro di loro sono in aumento.

In generale, gli omicidi politici sembrano intensificare le prospettive di frammentazione di uno stato e minare la sua natura democratica. Quest'ultima si manifesta solitamente in un declino della partecipazione politica e in un aumento sproporzionato della forza del ramo esecutivo.

Per esempio, gli assassinii di capi di stato tendono a generare un declino nella natura democratica di una policy e un aumento della violenza interna e dell'instabilità così come della prosperità economica. Quest'ultimo può sembrare controintuitivo, ma potrebbe riflettere l'ascesa di un sistema economico più aperto dopo l'eliminazione del governante autoritario. L'assassinio di leader dell'opposizione ha un impatto limitato sulla natura di un sistema politico, ma ha il potenziale di portare a un aumento dei disordini generali e della violenza interna. E gli assassinii dei legislatori sono spesso seguiti da disordini pubblici (illustrati da crescenti manifestazioni antigovernative) e da un declino della legittimità del governo.

Per poter comprendere a fondo l'argomento si deve includere anche una comprensione più profonda delle cause e delle conseguenze degli omicidi politici. Per cominciare, è evidente che i governi possono promuovere condizioni politiche e sociali che possono diminuire le prospettive di omicidi politici. Per esempio, mentre i governi nelle società polarizzate a volte hanno la tendenza a limitare la partecipazione politica al fine di prevenire un'ulteriore escalation nelle relazioni comunali interstatali, i nostri risultati indicano che questa azione aumenterà effettivamente la probabilità di assassinii politici.

Inoltre, affinché i processi elettorali diventino uno strumento valido per promuovere un ambiente politico produttivo e pacifico, è chiaro che essi sono più efficaci dopo aver assicurato che le rimostranze politiche più intense siano state affrontate. Altrimenti, la competizione elettorale ha il potenziale di istigare ulteriori violenze, compresi gli assassinii di figure politiche. Anche la formazione di meccanismi di successione stabili e regolati è molto importante, specialmente nei paesi

che stanno lottando per costruire istituzioni democratiche stabili. È interessante notare che mentre le teorie della democratizzazione hanno prescritto per molto tempo la creazione di istituzioni come primo passo per assicurare un'ampia rappresentanza, seguita da routine e protocolli stabili, l'ordine opposto potrebbe essere più efficace per la promozione della stabilità e alla fine di un ambiente liberal-democratico.

I risultati indicano anche che occorre prestare maggiore attenzione alla sicurezza dei leader politici durante i casi di violenti scontri interni o le transizioni alla democrazia. I leader dell'opposizione sono più vulnerabili nelle prime fasi della democratizzazione; quindi, lo sforzo per facilitare un ambiente democratico deve anche includere la creazione di meccanismi per garantire la sicurezza dei leader dell'opposizione. Questo a sua volta aumenterà la legittimità della partecipazione politica, ridurrà la polarizzazione e migliorerà la stabilità politica.

Inoltre, anche se le vittime civili attirano naturalmente la maggior parte dell'attenzione pubblica durante una guerra civile, questo studio evidenzia la necessità di valutare come i danni alle figure politiche possano essere evitati, poiché questo ha un potenziale significativo di portare a un'ulteriore escalation del conflitto, specialmente quando le figure assassinate sono capi di stato o leader dell'opposizione.

Infine, i risultati forniscono anche diversi spunti pratici per le forze dell'ordine. Più della metà degli assassini (51,3%) erano stati coinvolti in attività criminali prima dell'assassinio. Questo può indicare che un gruppo di solito preferisce uno dei suoi membri veterani per eseguire un assassinio, probabilmente a causa dell'alta posta in gioco in questo tipo di operazioni e il livello relativamente alto di conoscenza operativa necessaria per condurle.

In un esempio estremo, il leader del ramo bangladese di Harkat-ul-Jihad al-Islami (HuJI), Mufti Abdul Hannan, si è rivelato aver partecipato attivamente al tentato assassinio di Sheikh Hasina, leader di un partito di opposizione in Bangladesh ed ex primo ministro del Bangladesh, nell'agosto 2004. Inoltre, a causa dei particolari rischi implicati in questo tipo di operazioni, i gruppi possono preferire esporre membri che sono già noti alle forze dell'ordine per condurre un assassinio piuttosto che esporre membri che sono ancora sconosciuti alle forze dell'ordine. (Tuttavia, questo può essere problematico poiché i membri veterani sono spesso a più alto rischio di essere sotto sorveglianza).

4.1 Le caratteristiche degli attacchi a obiettivi diplomatici

Il terrorismo internazionale ha portato a un numero crescente di attacchi contro diplomatici¹⁶⁶ di paesi centroamericani, così come contro diplomatici di altre nazioni. Non esiste più una guerra locale. Non ci sono astanti. I terroristi hanno definito i diplomatici come obiettivi "legittimi".

Il bombardamento è la tattica terroristica più comune in generale, e le bombe sono la forma più comune di attacco alla comunità diplomatica, comprendendo quasi la metà del numero totale di incidenti. L'assassinio è la forma di attacco terroristico ai diplomatici in più rapida crescita. Il numero di omicidi e tentativi di omicidio è triplicato nel 1980 e 1981 rispetto alla fine degli anni '70. Il maggior numero di attacchi negli ultimi due anni è stato diretto contro diplomatici turchi da terroristi armeni. Un terzo dei terroristi che hanno partecipato ai sequestri di ambasciate sono stati uccisi o catturati, anche se gli altri sono sfuggiti alla punizione. Sarebbe rassicurante se una maggiore resistenza del governo a soddisfare le richieste dei terroristi e una maggiore sicurezza rendessero la tattica di sequestrare le ambasciate poco "attraente" per i terroristi. In effetti la cronologia mostra un declino nelle espropriazioni di ambasciate nel 1998. Ma sebbene le ambasciate in alcuni paesi siano diventate fortezze virtuali, il declino potrebbe essere dovuto principalmente a ragioni che non hanno nulla a che fare con la capacità dei terroristi di calcolare i rischi. Per esempio, gli uomini armati di El Salvador, responsabili delle prese di 8 ambasciate, si sono spostati sulle colline per lanciare una campagna di guerriglia più tradizionale contro il governo. Gli attacchi terroristici sono stati diretti contro i diplomatici o le sedi diplomatiche di 66 nazioni.

I terroristi, come minimo, spesso sopravvalutano l'influenza che otterranno prendendo in ostaggio i diplomatici americani. Credono che con un diplomatico americano nelle loro mani, possono far sì che il governo locale, sul quale più frequentemente impongono le loro richieste, sia in ritardo. I dati storici non supportano questa percezione.

I diplomatici turchi sono il secondo obiettivo più popolare degli attacchi terroristici. Diciotto diplomatici turchi (o membri delle loro famiglie) sono stati uccisi dai terroristi dal 1975. Mentre gli aggressori americani rappresentano diversi gruppi terroristici, i nemici della Turchia sono esclusivamente membri di gruppi armeni che cercano vendetta per il massacro del 1915 degli Armeni in Turchia, un'ammissione della Turchia della sua colpa nel massacro, secondo quanto affermato, un'ampia gamma di gruppi, oltre 100, sono stati responsabili e negli ultimi due anni, hanno compiuto 66 attacchi in 15 paesi di quattro continenti. Seguono i gruppi cubani di destra anti-Castro: El Foder

¹⁶⁶ DIPARTIMENTO DI STATO USA, "Terrorist Attacks against Diplomats: a statistical overview of international terrorist attack on diplomatic personnel and facilities from January 1968 to June 1982", dicembre 1981

Cubano, FLNC, CORU e Omega 7. Il terzo posto va a un insieme di organizzazioni terroristiche palestinesi. I separatisti croati occupano il quarto posto, seguiti dalla Lega di Difesa Ebraica e altri gruppi estremisti ebrei, gruppi di sinistra in El Salvador e Turchia, e una varietà di gruppi terroristici latinoamericani.

La maggior parte degli attacchi ha avuto luogo in Occidente. Il 42% si è verificato in Europa occidentale e Nord America; il 29 % delle prime dieci nazioni sono state le scene di quasi la metà degli attacchi terroristici contro i diplomatici. Si possono distinguere due tipi di paesi in questa lista: le democrazie occidentali con società libere, tolleranza per diversi movimenti politici e grandi comunità straniere composte da rifugiati, esuli, studenti e lavoratori ospiti; e poi, i paesi del Terzo Mondo che hanno vissuto o stanno vivendo lotte di guerriglia attive.

Molti degli attacchi alla comunità diplomatica sono stati una violenza simbolica: piccole bombe fatte esplodere a mezzanotte. Meno del 20% ha provocato vittime. Se guardiamo i luoghi dei soli incidenti con vittime, otteniamo un quadro leggermente diverso.

Quali sono le implicazioni di tutto questo per la protezione dei diplomatici? In generale, due tipi di misure sembrano necessarie. Naturalmente non esiste una sicurezza assoluta. I terroristi hanno attaccato con successo funzionari che avevano delle guardie del corpo, esattamente come è successo al convoglio dell'ambasciatore italiano il 22 febbraio 2021.

Spesso anche attraverso l'uso di bombe e armi anticarro, non solo mitragliatrici, contro le quali le guardie del corpo e le auto blindate non forniscono alcuna garanzia. Inoltre, è anche vero che aumentare la sicurezza pesante ai vertici può semplicemente aumentare il rischio di attacco. I terroristi hanno attaccato funzionari di secondo e terzo livello, assassinando consoli, viceconsoli, addetti al lavoro, addetti stampa e recentemente un addetto militare. Questo non significa che l'alta sicurezza non abbia valore. Molti attacchi terroristici sono sventati dalla sicurezza delle ambasciate, dalle guardie del corpo e dalle auto blindate.

Per avere un'idea di come una migliore cooperazione internazionale possa aiutare a risolvere il problema, considereremo cinque tipi di attività terroristiche che sono dirette contro la comunità diplomatica e i possibili rimedi internazionali per ciascuna di esse.

1. Attacchi terroristici contro i diplomatici che sono associati ad attacchi da parte di gruppi etnici, di emigranti o di esiliati contro i rappresentanti diplomatici di una nazione o di un regime a cui si oppongono; Per la maggior parte, tali gruppi hanno pochi legami con qualsiasi lotta attiva all'interno del paese a cui si oppongono. Gli esempi potrebbero essere gli attacchi ai diplomatici turchi da parte

di terroristi armeni, gli attacchi ai diplomatici jugoslavi da parte di terroristi croati, e gli attacchi ai diplomatici cubani da parte di emigrati cubani di destra. Anche questa è una grande categoria. Gli attacchi di tali gruppi si verificano principalmente in Occidente: Europa occidentale e negli Stati Uniti. I governi locali sono generalmente disposti a perseguire gli aggressori come criminali ordinari, anche se tenere tali prigionieri espone il governo a ulteriori attacchi. I governi di solito hanno forze di polizia efficaci. L'approvazione è spesso più difficile nelle società libere, e gli accurati processi giudiziari progettati per garantire un giusto processo possono talvolta sembrare un deliberato rallentamento ai rappresentanti di altre società. Ma per la maggior parte dei paesi in cui avvengono questo genere di attacchi si tratta di casi isolati contro agenti diplomatici da parte di gruppi indigeni che protestano contro le azioni di un governo straniero, differendo dalla prima categoria, in quanto le azioni fanno raramente parte di una continua campagna di guerriglia o terroristica. Gli autori possono anche non essere oppositori del governo locale. Esempi di questo tipo di attacco includono il bombardamento dell'ambasciata francese in Perù per protestare contro i test nucleari francesi pianificati nel Pacifico; il bombardamento del consolato americano a Nizza come ritorsione per le proteste americane contro l'atterraggio del Concorde negli Stati Uniti; il bombardamento del consolato sudafricano a San Francisco per protestare contro le politiche apartheid del paese. Tali attacchi si verificano principalmente in Europa occidentale e negli Stati Uniti, ma questo non significa che ciò sia la regola. La risposta del governo locale in questi casi è probabilmente la stessa degli incidenti di categoria 2: in genere il governo del paese nella quale si è verificato l'attentato all'agente diplomatico o alla sede diplomatica è disposto a intervenire per punire i colpevoli, rispettando così i suoi obblighi internazionali. Poiché tali azioni sono spesso bombardamenti, e i bombardamenti sono molto difficili da risolvere, il tasso d'arresto è probabile che sia irrisorio e per la maggior parte delle categorie di attacchi terroristici a diplomatici, incluse le categorie più grandi, i governi locali sono tenuti a rispettare i loro obblighi in materia di protezione dei diplomatici e di perseguire coloro che li attaccano. La capacità di questi governi di fornire protezione e arrestare i colpevoli può variare con il livello locale di conflitto. Ci sono solo alcuni casi evidenti di comportamento scorretto nazionale del tipo menzionato nella categoria 5, e anche in questi casi, molte delle accuse sono difficili da provare. Chiudere questa parte del problema, con ulteriori accordi internazionali, sarebbe utile, ma rappresenta solo una piccola frazione degli attacchi terroristici alla comunità diplomatica. Il grande problema non è semplicemente quello di persuadere i governi a rispettare i loro obblighi internazionali ma i guerriglieri locali e gli emigranti che protestano devono essere convinti che i diplomatici non sono obiettivi appropriati di attacco.

Ci sono relativamente pochi studi storici che esaminano specificamente il terrorismo contro obiettivi diplomatici. I pochi studi disponibili mostrano le tendenze nelle tattiche, nella nazionalità del bersaglio e nella localizzazione degli attacchi terroristici contro i diplomatici per confrontare questi dati al presente. I primi anni '80 sembravano vedere un aumento di questo tipo di attacchi. La Rand Corporation ha condotto diversi studi sull'argomento, la maggior parte dei quali sono stati redatti da Brian M. Jenkins.¹⁶⁷ Nel 1982, Jenkins affermò che più del 25% di tutti gli attacchi terroristici internazionali erano diretti contro diplomatici, ambasciate o consolati.¹⁶⁸ La forma più comune di attacco, con quasi la metà del numero totale di incidenti, era il bombardamento. I tentativi di assassinio sono stati la tattica in più rapida crescita, mentre i rapimenti non sono aumentati e sono apparsi popolari solo in Sud America e Africa. I sequestri di ambasciate erano comuni negli 1970, ma si ridussero negli anni '80. Jenkins deduce che questo potrebbe essere dovuto all'aumento delle misure di sicurezza o della maggiore disponibilità dei governi a usare la forza al posto di concessioni.¹⁶⁹

La ricerca di Jenkins ha determinato che gli Stati Uniti erano la nazionalità più bersagliata negli attacchi contro diplomatici o sedi diplomatiche. Continua dicendo che i terroristi erano in conflitto perché sentivano che gli Stati Uniti erano la causa dei problemi del mondo, ma anche una delle uniche nazioni abbastanza potenti da aiutarli a raggiungere i loro obiettivi. Jenkins ha ipotizzato che gli attacchi contro gli Stati Uniti erano allo stesso tempo punitivi e tentavano di giocare il supporto degli Stati Uniti. Dopo gli americani, in ordine di stato più bersagliato, c'erano la Turchia, Jugoslavia, Francia, Cuba, Unione Sovietica e Regno Unito. I diplomatici turchi e jugoslavi furono presi di mira da gruppi etnici minoritari che cercavano ritorsioni per i loro maltrattamenti in quei paesi. Vedere i paesi comunisti così in alto nella lista è un po' sorprendente, dato che la percezione nelle società occidentali è che gli stati comunisti siano più propensi ad essere sponsor del terrorismo che vittime. Il 30 settembre 1985, l'Organizzazione islamica di liberazione a Beirut rapì quattro diplomatici sovietici e ne uccise uno prima di rilasciare gli altri un mese dopo.

Jenkins ha determinato che la maggior parte degli attacchi diplomatici (29%) ha avuto luogo in Europa occidentale, con l'America Latina e il Medio Oriente al secondo e terzo posto. Gli Stati Uniti sono stati il paese con il maggior numero di attacchi sul proprio territorio. La maggior parte di questi attacchi si è verificata a New York City, che è sede di numerose missioni diplomatiche presso le Nazioni Unite. Dopo gli Stati Uniti c'erano Francia, Libano, El Salvador, Guatemala, Argentina,

¹⁶⁷ BRIAN M. JENKINS, "Embassies under siege: a review of 48 Embassy takeovers" in *The Rand Corporation*, gennaio 1981

¹⁶⁸ BRIAN M. JENKINS, "Diplomats on the front line", 1982, p.1

¹⁶⁹ BRIAN M. JENKINS, "Embassies Under Siege" in *The Rand Corporation*, gennaio 1981, p. 19-22.

Turchia, Colombia, Italia e Repubblica Federale di Germania. Jenkins fa il collegamento che la maggior parte di questi erano o democrazie occidentali con società libere o paesi del Terzo Mondo con guerriglie attive. Se fosse vero, allora la fine della Guerra Fredda, la successiva diffusione della democrazia e l'aumento di questi attacchi coordinati sono i più difficili da caratterizzare, perché le tattiche attuali rientrano in molte categorie utilizzate durante il conflitto. caratterizzare perché le tattiche attuali rientrano in molte delle categorie usate durante la Guerra Fredda. La loro natura complessa ha anche reso difficile l'implementazione di misure di sicurezza che affrontino tutte le minacce simultaneamente, pur consentendo un'efficace conduzione della diplomazia. I dati di Weiner mostrano che la maggior parte degli attacchi contro il personale o le strutture diplomatiche statunitensi dal 2000 si è verificata in Medio Oriente o nell'Asia centro-meridionale. Anche se alcuni attacchi si sono verificati in America Latina e in Europa, sembra esserci uno spostamento regionale nel prendere di mira i diplomatici e le strutture statunitensi. È possibile che questo spostamento sia associato alla maggiore presenza statunitense in queste altre regioni.

Non tutti i cambiamenti negli attacchi terroristici contro i diplomatici sono diretti contro gli stati. La Princeton University all'interno di un rapporto indica un aumento nel prendere di mira il personale e le strutture delle Nazioni Unite da quando Osama bin Laden ha individuato l'ONU per cospirare con gli Stati Uniti. Nel suo rapporto evidenzia inoltre la capacità delle reti terroristiche transnazionali di ignorare i confini nazionali e regionali e di condividere le lezioni apprese tra affiliati in Medio Oriente, Asia meridionale e Africa. Il rapporto presta particolare attenzione agli uffici dell'ONU in Somalia e Mali e discute come l'affiliazione dell'ONU con le forze militari della nazione ospitante e dello stato membro con le forze militari degli stati membri, li ha resi un obiettivo più allettante. Inoltre, discute come i funzionari delle Nazioni Unite continuino a lottare per trovare l'equilibrio tra sicurezza e la diplomazia efficace. Capiscono la necessità di prevenire la "bunkerizzazione", ma anche che continuare a lavorare tra la popolazione li rende più vulnerabili. ¹⁷⁰

Robert Pape è uno studioso ed ex consigliere del presidente Obama che ha scritto ampiamente sul terrorismo suicida. Anche se i suoi libri "Dying to Wii: The Strategic Logic of Suicide Terrorism" e "Cutting the Fuse: The Explosion of Global Suicide Terrorism", possono offrire una visione degli attacchi contro i diplomatici. La teoria di Pape è che c'è poca connessione tra il terrorismo suicida e il fondamentalismo islamico, o qualsiasi altra religione del mondo, piuttosto, ciò che quasi tutti gli attacchi terroristici suicidi hanno in comune è uno specifico obiettivo secolare e strategico:

¹⁷⁰ BRIAN M. JENKINS, "Diplomats on the front line", 1982, p.5

costringere le democrazie moderne a ritirare le forze militari dal territorio che i terroristi considerano la loro patria".¹⁷¹

Con le coalizioni internazionali che conducevano operazioni all'estero, i gruppi terroristici erano in grado di dare la colpa di molti dei loro problemi all'intervento straniero in quella che consideravano un'occupazione. Questa percezione dell'occupazione ha portato a un'impennata del terrorismo suicida contro chiunque fosse visto come forza di occupazione. I terroristi vedevano i diplomatici come obiettivi difficili da attaccare, ma sapevano anche che un attacco di successo contro di loro avrebbe generato una massiccia copertura giornalistica e potenzialmente costretto un governo a fare concessioni. Gli attacchi suicidi contro l'ambasciata degli Stati Uniti e la caserma dei Marines degli Stati Uniti indussero l'allora presidente Ronald Reagan a rimuovere i Marines dal Libano.¹⁷² Osama bin Laden e altri gruppi e leader terroristici riconobbero questo come un esempio di attentati suicidi che costringevano un governo a rimuovere le sue truppe dal suolo straniero, il che contribuì all'aumento del terrorismo suicida. 9 Ha anche portato al più letale attacco contro un obiettivo diplomatico di sempre, il 1998, l'attentato all'ambasciata degli Stati Uniti a Nairobi.¹⁷³ Se la teoria di Pape sul terrorismo suicida può essere applicata, sorge una domanda. Perché altre campagne suicide, cioè Sri Lanka, Koshnrir e Cecenia, non hanno preso di mira i diplomatici? Questa è una critica valida, ma una possibile spiegazione potrebbe essere semplicemente la mancanza di obiettivi diplomatici o l'abbondanza di altri obiettivi. Per esempio, si potrebbe anche sostenere che le Tigri Tamil non avevano bisogno di prendere di mira diplomatici stranieri perché gli occupanti erano il loro governo. Le Tigri Tamil erano in grado di prendere di mira le forze di sicurezza e i funzionari del governo direttamente e sono persino riuscite ad assassinare l'attuale presidente dello Sri Lanka all'epoca.¹⁷⁴

Dalla limitata letteratura disponibile sull'argomento, sembrerebbe che gli attacchi terroristici contro i diplomatici durante la Guerra Fredda furono condotti prevalentemente da gruppi di sinistra/marxisti in America Latina, Stati Uniti ed Europa occidentale. La politica dell'identità era molto presente tra le giustificazioni di tali atti. Dopo la fine della guerra fredda, la maggior parte dei diplomatici e delle strutture diplomatiche si è spostato in Medio Oriente, Asia centrale meridionale e Africa. Le tattiche terroristiche si sono evolute per aumentare la distruttività e la minaccia ai diplomatici continua.

¹⁷¹ R. A. PAPE, "Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism", in *New York: Random House trade paperbacks*, 2006, p. 4.

¹⁷² M. AFLIÑANO, 'Adapting and Evolving: The implications of Transnational Terrorism for UN Field Missions,' In *Woodrow Wilson School Graduate Policy Workshop at Princeton University*, aprile 2014.

¹⁷³ GTD. 08/07/1998: Attaccanti suicidi fanno esplodere un veicolo bomba fuori dall'ambasciata degli Stati Uniti a Nairobi, Kenya, uccidendo 224 persone, tra cui 12 americani. Anche quattromila persone sono rimaste ferite nell'attacco perpetrato da Al-Qaeda.

¹⁷⁴ E. GARGAN, *Suicide Bomber Kills President of Sri Lanka*, in *NOW York times*, Maggio 1993.

Questa tesi aggiunge alla discussione sui diplomatici come obiettivi del terrorismo, aggiornandola con un focus sui dati.

4.2 Statistiche generali: il numero totale di attacchi

Un confronto del numero totale di attacchi tra le due epoche identificate mostra che il tasso di attacchi totali rimane relativamente costante, tuttavia, il numero di persone uccise o feriti è aumentato. Dal 1970 al 1991, 524 persone sono state uccise e 1.069 ferite in 1.701 attacchi totali contro obiettivi diplomatici. Dal 1992 al 2015, 2.212 persone sono state uccise e 8.615 sono state ferite in 1.712. Questo è un aumento approssimativo del 227% del numero di uccisi e del 1271% del numero di feriti. Durante l'era della guerra fredda il tasso di mortalità era di un morto ogni 3 attacchi. Il periodo successivo alla guerra fredda ha avuto una media di oltre 2 morti per attacco (2,34). Anche se la precisione del numero di feriti sia discutibile, si aggiunge alla nozione percepita di maggiore distruttività degli attacchi terroristici contro i diplomatici.

Gli attentati sono ancora la forma più comune di attacco, ma ora sono solo il 40% del numero totale di incidenti. Gli assassinii sono passati dalla seconda tattica più comune al quinto posto e gli assalti armati sono ora al secondo.

A livello di nazionalità degli obiettivi, gli Stati Uniti restano la nazionalità più bersagliata negli attacchi contro diplomatici o sedi diplomatiche. Dopo gli americani, in ordine di importanza, c'erano Turchia, Francia, Gran Bretagna e Unione Sovietica. Nel periodo successivo, gli obiettivi internazionali, come l'ONU, divennero l'obiettivo numero uno. Gli Stati Uniti scesero al secondo posto, seguiti da gruppi multinazionali come l'Unione Africana, e poi Turchia, Russia e Iran. Allo stesso tempo i diplomatici di Stati Uniti, Francia, Gran Bretagna, Russia Sovietica e Turchia rimangono nella top ten delle nazionalità più prese di mira in entrambi i periodi. L'aumento di attacchi contro "obiettivi internazionali" nell'Africa subsahariana è enorme.

Non solo le organizzazioni internazionali e i loro membri sono stati presi di mira più frequentemente negli anni successivi alla guerra fredda, ma subiscono anche molte più vittime.

Negli attacchi contro le organizzazioni internazionali sono state uccise 57 persone e 32 ferite durante il periodo della guerra fredda, mentre 546 persone sono state uccise e 733 feriti a seguito di questo periodo. C'è una potenziale carenza in questa parte dei dati, questo perché non tutte le persone coinvolte erano diplomatici. Alcuni di loro potrebbero essere stati forze di sicurezza e forse anche passanti innocenti. Questo perché il Global Terrorism Database separa solo il personale statunitense

dal totale e non specificamente diplomatici. Sono stati misurati allo stesso modo per entrambi i periodi; quindi, mostra ancora un aumento del potere distruttivo degli attacchi.

Per quanto riguarda invece la localizzazione maggior numero di attacchi diplomatici durante il periodo della guerra fredda ha avuto luogo in Europa occidentale, con il Medio Oriente e il Sud America al secondo e terzo posto.

Nel periodo post-guerra fredda, l'Africa subsahariana è diventata il luogo della maggior parte degli attacchi diplomatici, seguita dal Medio Oriente e dall'Asia meridionale. Sembra esserci uno spostamento dall'Europa meridionale e dalle Americhe. L'Europa occidentale scende dal primo al quarto posto, e il Nord America passa dal quinto all'ultimo. L'aumento degli attacchi nell'Africa subsahariana e nell'Asia meridionale potrebbe essere legato a interventi di forze militari straniere che possono aver avuto un effetto destabilizzante, reti terroristiche come Al-Qaeda e i suoi affiliati stanno probabilmente approfittando degli ambienti permissivi.¹⁷⁵

Dal 1970 al 1991, il Libano è stato il paese con il maggior numero di attacchi, seguito da Stati Uniti, Perù, Francia, Turchia, Colombia, El Salvador, Italia, Grecia e Germania Ovest. Dal 1992 al 2015, l'Afghanistan è diventato il numero uno, seguito da Iraq, Somalia, Sudan, Pakistan, Mali, Grecia, Libia, Yemen e Siria. Ulteriori ricerche hanno accentuato l'argomento di Crenshaw che il vecchio terrorismo esiste ancora. I gruppi di sinistra/marxisti sono ancora comuni in Grecia e hanno attaccato diplomatici di Stati Uniti, Regno Unito, Arabia Saudita, Turchia, Filippine, Italia e Bosnia.¹⁷⁶ La crisi finanziaria greca ha reso la minaccia di questi gruppi marxisti una grande preoccupazione per i diplomatici tedeschi. diplomatici tedeschi.¹⁷⁷

La GTD elenca solo cinque attacchi suicidi contro obiettivi diplomatici prima del 1991 e tutti avvenuti in Medio Oriente, quattro dei quali in Libano. Dopo il 1991, la GTD elenca 99 attacchi suicidi contro obiettivi diplomatici, con 45 nella sola Asia meridionale. Il Medio Oriente e il Nord Africa ne hanno 25 e l'Africa subsahariana ne elenca 24. Questo è relativamente coerente con l'aumento generale degli attacchi suicidi tra i due periodi di tempo; quindi, questo aumento potrebbe essere più una funzione della tattica piuttosto che il suo uso improvviso contro i diplomatici. Indipendentemente da ciò, la tattica degli attacchi suicidi pone ulteriori sfide ai professionisti della sicurezza. In termini di paesi

¹⁷⁵ N. RIDLEY, "Terrorism in East and West Africa: The Under", in *Focused Dimension*. 2014, p. 1.

¹⁷⁶ F. BURTON, B. WEST, "EA: The Return of Classical Greek Terrorism", in *STRATFOR*, 1 luglio 2009.
http://www.stratfor.com/weekly/20090701_ea_return_classical_greek_terrorism

¹⁷⁷ INS MARKIT, "German diplomatic missions and corporate assets remain at highest risk of attack by Greek domestic terrorist groups" 25 maggio 2015. <https://www.ihs.com/country-industry-forecasting.html?ID=1065999021>

specifici, 34 attacchi suicidi contro diplomatici si sono verificati in Afghanistan, seguiti da 15 in Iraq, 10 in Mali e Pakistan, e 9 in Somalia.

Anche gli attacchi suicidi contro diplomatici internazionali sembrano essere in aumento. Nel periodo della guerra fredda c'è stato un solo attacco suicida contro un diplomatico, ed è avvenuto in Libano. Il periodo successivo alla Guerra Fredda ha visto 23 attacchi contro diplomatici internazionali in cinque paesi, tutti con presenza di Al Qaeda o affiliati ad Al Qaeda.

Gli ultimi 22 anni della guerra fredda (1970-1991) è all'incirca uguale al numero nei primi 23 anni dopo la sua fine (1992-2015). C'è, tuttavia, un aumento del numero di vittime. Il numero di attacchi terroristici contro obiettivi diplomatici statunitensi è diminuito; tuttavia, il numero di morti e feriti è leggermente aumentato. Gli attacchi contro diplomatici "internazionali", di cui fa parte il personale delle Nazioni Unite, sono aumentati enormemente, soprattutto nella regione subsahariana. Gli attentati/esplosivi rimangono le tattiche più comuni, ma gli assalti armati sono molto diminuiti dalla fine della guerra fredda. L'Europa occidentale è stata sostituita dall'Africa subsahariana come luogo del maggior numero di attacchi.

Il Medio Oriente è rimasto il numero due e l'Asia meridionale ha sostituito il Sud America. Il prossimo capitolo identifica diverse possibili spiegazioni per affrontare questi cambiamenti utilizzando la teoria del "nuovo terrorismo" e attingendo anche alla teoria di Robert Pape per l'aumento del terrorismo suicida.

I dati sovrastanti mostrano come gli attacchi terroristici contro i diplomatici sono aumentati in termini di letalità e si sono spostati dall'America Latina e dall'Europa verso l'Africa, il Medio Oriente e l'Asia centrale e meridionale. Cosa ha causato questi spostamenti? La teoria del "nuovo terrorismo", secondo cui i gruppi attuali sono collegati in rete a livello transnazionale, ispirati dalla religione e concentrati contro i civili con eccessiva violenza, combinata con la logica strategica del terrorismo suicida di Pape, ci fornisce possibili spiegazioni.

Dopo la fine della guerra fredda nel 1991 e la trasformazione di molti nuovi Stati, il mondo ha visto un aumento della violenza condotta da attori non statali. Questa violenza è stata condotta da signori della guerra opportunisti, organizzazioni criminali e gruppi etnici che non sembrano avere obiettivi politici. Questi conflitti hanno portato a più morti tra i civili e allo spostamento di grandi gruppi di rifugiati. Alla fine, la comunità internazionale è intervenuta nel tentativo di porre fine alle sofferenze e legittimare i diritti individuali e lo stato di diritto.¹⁷⁸ L'ONU e altre coalizioni multinazionali hanno

¹⁷⁸ M. KALDOR, *"New and old wars: organized violence in a global era"*, 2013

condotto operazioni in Europa orientale, Africa, Medio Oriente e Asia meridionale e orientale nel tentativo di stabilizzare governi, prevenire atrocità e/o promuovere la democrazia.

Durante la Guerra Fredda, le maggiori potenze erano preoccupate di prepararsi a un massiccio conflitto stato contro stato e molti gruppi terroristici si concentravano sulle lotte interne. L'Unione Sovietica, con un controllo debole su molti dei gruppi terroristici che operavano all'epoca, fu in grado di impedire che la violenza degenerasse in una terza guerra mondiale. Con la caduta dell'Unione Sovietica, fu data maggiore attenzione ai conflitti minori nel mondo, senza l'ombrello della Guerra Fredda che li oscurava.¹⁷⁹ Dopo la Guerra Fredda, le democrazie sono aumentate di numero, molte delle quali erano fragili e assediate da sfide su più fronti. Molti stati hanno lottato per superare la debolezza Stato di diritto, distribuzione ineguale della ricchezza, scarso accesso all'istruzione e alle cure mediche, e mancano della capacità di affrontare le cause profonde dell'instabilità. La corruzione diffusa ha minacciato la stabilità minando la fiducia pubblica e la fiducia nella legittimità dei leader, mentre dirotta il denaro dalle casse pubbliche e limita gli investimenti di capitale in infrastrutture, salute pubblica, istruzione e formazione delle forze di sicurezza. Le forze di sicurezza mancavano di trasparenza e il loro debole sostegno ai diritti umani ha minato la fiducia della popolazione e ha aumentato il potenziale per le violazioni del diritto umanitario internazionale.¹⁸⁰

La proliferazione delle armi moderne in tutto il mondo ha aumentato la disponibilità di armi avanzate per i mercati neri e i gruppi terroristici. Le organizzazioni criminali locali e transnazionali hanno sfruttato spazi debolmente governati e si sono impegnate in una vasta gamma di attività illecite. I gruppi terroristici videro i benefici del commercio di droga per le loro operazioni e svilupparono le proprie reti illecite.¹⁸¹

La globalizzazione degli anni '90, combinata con i progressi della tecnologia dell'informazione e delle comunicazioni, ha contribuito all'ascesa delle reti terroristiche transnazionali. Al-Qaeda (AQ) non è stato il primo gruppo ad avere una portata internazionale, ma ha capitalizzato la natura caotica del paesaggio post-Guerra Fredda meglio di qualsiasi altro gruppo. AQ, e più tardi i suoi affiliati, sono stati in grado di comunicare presto usando telefoni satellitari, i video e internet per diffondere il loro messaggio di violenza e aumentare il reclutamento e la simpatia in tutto il mondo. Queste nuove opzioni di comunicazione hanno anche aumentato la condivisione di informazioni tra gruppi disparati. Le informazioni pubblicate su Internet permettono ai terroristi dilettanti di imparare, radicalizzarsi e

¹⁷⁹ C. S. GRAY, *“War, Peace and International Relations: An Introduction to Strategic History”*. In Abingdon, UK, 2011, p. 245-261

¹⁸⁰ R. J. BUNKER, *“Terrorism and Global Insurgency”*, 2003 p. 4 1-53

¹⁸¹ Ibid. 57-65

pianificare i propri attacchi e le tattiche sperimentate in Afghanistan sono state utilizzate in Medio Oriente e in Africa subito dopo.¹⁸²

Poiché le coalizioni internazionali hanno condotto più operazioni all'estero, i gruppi terroristici sono stati in grado di dare la colpa di molti dei loro problemi all'intervento straniero. Questi gruppi, specialmente Al Qaeda e i suoi numerosi affiliati, vedevano queste forze della coalizione come occupanti. Questa percezione dell'occupazione portò a un'impennata del terrorismo suicida contro chiunque fosse visto come una forza di occupazione.¹⁸³ I terroristi sapevano che il successo degli attacchi contro strutture di alto profilo e ben difese avrebbe ottenuto un'enorme copertura giornalistica e potenzialmente costretto un governo a fare concessioni. Anche durante la guerra fredda, gli attacchi suicidi contro l'ambasciata statunitense e la caserma dei Marines degli Stati Uniti indussero l'allora presidente Ronald Reagan a rimuovere i Marines dal Libano.¹⁸⁴ Osama bin Laden e altri gruppi e leader terroristici riconobbero questo come un esempio di attentati suicidi che costringevano un governo a rimuovere le sue truppe dal suolo straniero, il che ha contribuito all'aumento del terrorismo suicida.¹⁸⁵ Ha anche portato al più letale attacco contro un obiettivo diplomatico di sempre, il 1998, l'attentato all'ambasciata statunitense di Nairobi, che fu un tentativo da parte di Al Qaeda di convincere gli Stati Uniti a rimuovere le loro forze militari dall'Arabia Saudita.

Come notato precedentemente, gli attacchi suicidi contro diplomatici internazionali sembrano essere in aumento in Africa. Questo è probabilmente il risultato della fatwa di Osama Bin Laden del 1996 in cui menziona specificamente le Nazioni Unite come collaboratori e strumenti dei regimi statunitensi e sionisti. Pape ha dichiarato all'Emory University che l'ONU non è più vista come un mediatore imparziale e ora è vista come occupante. I dati sembrano corroborare la teoria rivista di Robert Pape sul terrorismo suicida, che la decisione di ricorrere al terrorismo suicida potrebbe derivare da una percezione di occupazione.

Le questioni di cui sopra associate alla globalizzazione, al networking, alle comunicazioni e al terrorismo suicida sembrano tutte allinearsi con le teorie del "nuovo terrorismo" quando vengono applicate ai maggiori pericoli che i diplomatici devono affrontare. Tuttavia, al centro di queste teorie c'è la premessa che i nuovi gruppi terroristici impiegherebbero armi di distruzione di massa (WMD) per massimizzare le vittime, la distruzione e la pubblicità. Ad oggi, i nuovi gruppi terroristici come

¹⁸² H. MATTHEW, T. KARASIK, "Evolving Terrorist Tactics, Techniques, and Procedures (7TP), in *Migration Across South Asia, Caucasus, and the Middle East. Institute of Near East and Gulf Military Analysis*, 2010. R. J. BUNKER, "Networks, Terrorism-and Global Insurgency" p. 41-53.

¹⁸³ R.A. PAPE, J. K. FELDMAN, *Cutting the fuse: the explosion of global suicide terrorism and how to stop it*, in *University of Chicago Press*, 2010 p. 335.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ R.A PAPE, J. K. FELDMAN, "Cutting the Fuse", p. 174.

AQ non hanno usato armi di distruzione di massa contro alcun obiettivo, diplomatico o altro, nonostante questi gruppi abbiano dichiarato che userebbero le armi di distruzione di massa se ne avessero l'opportunità. Tuttavia, non esistono abbastanza dati o prove empiriche per suggerire che non sia una possibilità in futuro. La messa in evidenza dell'argomento da parte di nuove teorie terroristiche può aver contribuito ad aumentare la sicurezza, l'applicazione della legge e le misure di intelligence che potrebbero aver impedito l'insorgere di un problema e che potrebbero aver impedito l'uso delle ADM. La prossima sezione identificherà qual è la tendenza più pericolosa nelle tattiche terroristiche che i diplomatici devono affrontare oggi. Questa allarmante evoluzione nelle tattiche terroristiche contro obiettivi diplomatici è la combinazione di vari tipi di attacco per massimizzare l'efficienza e la letalità".

La maggior parte delle missioni diplomatiche implementa contromisure di sicurezza, molte delle quali rimangono classificate, ma le più visibili sono note come sicurezza fisica e includono alte recinzioni, muri fortificati, barriere e punti di controllo all'ingresso. Questi muri e barriere sono posizionati il più lontano possibile dagli edifici per creare una distanza da possibili attaccanti o esplosioni, chiamato setback. Queste maggiori misure di sicurezza fisica e gli standard di setback hanno costretto i terroristi a sviluppare nuove strategie per accedere alle strutture diplomatiche e attaccare obiettivi difficili.

Questi attacchi coordinati su più fronti sono difficili da difendere, in quanto permettono ai terroristi di ottenere prima l'accesso utilizzando esplosivi, e poi, mentre l'obiettivo è in uno stato di debolezza, attaccano con armi da fuoco e granate mentre entrano nel cuore del complesso. Una volta all'interno di un complesso, altri attentatori suicidi si fanno esplodere nel tentativo di causare il maggior danno e infliggere il maggior numero di vittime.

Questo stile di attacco coordinato si è verificato contro strutture diplomatiche in Medio Oriente, Asia meridionale e ora si sta diffondendo nell'Africa subsahariana. I terroristi hanno usato questo complesso stile di attacco per colpire strutture diplomatiche statunitensi, britanniche, indiane, spagnole e delle Nazioni Unite così come gli hotel che ospitano prevalentemente diplomatici. Robert Pape descrive il terrorismo suicida come è potenzialmente il più letale. La combinazione di più bombe suicide con assalitori armati che indossano anche giubbotti suicidi può essere tremendamente letale e distruttivo.

Quando si sviluppano piani di sicurezza per proteggere le strutture diplomatiche e il personale, è importante guardare oltre le semplici barriere di sicurezza fisiche e i muri. I terroristi continuano ad evolversi e a sviluppare modi per sconfiggere la sicurezza fisica e il controllo delle misure di controllo degli accessi.

Un approccio globale alla sicurezza include una forza di guardia competente e richiede sempre più un elemento di risposta armata. Questo tipo di sicurezza è responsabilità della nazione ospitante. In tempi di crisi interna, tuttavia, la nazione ospitante potrebbe non essere in grado o avere la capacità di provvedere alla sicurezza dei diplomatici nel proprio paese. Se una nazione ospitante lo permette, i paesi possono scegliere di rafforzare la sicurezza con il proprio personale.

Questo può essere efficace, ma può anche portare a una percezione delle forze di occupazione in quanto questo personale tende a distinguersi nei paesi stranieri, aumentando così potenzialmente il pericolo per le installazioni diplomatiche e il personale. La sicurezza per i diplomatici dovrebbe cercare di essere poco appariscente e costituita prevalentemente da forze di polizia o militari locali. Può essere difficile fare affidamento su personale locale in paesi che affrontano conflitti interni o guerre civili. È essenziale che il personale addetto alla sicurezza lavori a stretto contatto con le controparti della nazione ospitante spesso prima che sorga una crisi.

Quando la fiducia nelle forze locali è inesistente o semplicemente non hanno la capacità di difendersi da questi attacchi coordinati, può essere necessario evacuare il personale diplomatico. Questa decisione non può essere presa alla leggera, perché riaprire un'ambasciata una volta chiusa è estremamente difficile e pericoloso. 2 Può essere necessario accettare un livello di rischio e anche una certa quantità di vittime. L'ONU si trova ancora sotto pressione per quanto riguarda la sicurezza, ma sembra continuare a credere che il suo stile di diplomazia richieda una maggiore esposizione alla popolazione locale e valga il rischio per il suo personale. 3 Ci sono stati diplomatici statunitensi che sostengono l'accettazione di questo rischio e l'allentamento delle rigide misure di sicurezza in vigore in molte missioni all'estero, ma la pressione politica del Congresso ha trasformato la sicurezza d'oltremare in un punto caldo della politica.

È possibile dunque concludere che diplomatici continuano a svolgere un lavoro pericoloso e sembra che la situazione stia peggiorando. L'ascesa del "Nuovo Terrorismo", avversari sempre più sofisticati e l'uso di grandi attentati o attacchi complessi e coordinati stanno cambiando il modo in cui i diplomatici devono operare. I professionisti della sicurezza non hanno ignorato l'evoluzione del terrorismo, ma la sua natura sempre più complessa rappresenta una sfida anche per i paesi più sofisticati. A seguito della maggior parte degli attentati, le commissioni di revisione si riuniscono per indagare sulle carenze della sicurezza e spesso e spesso risultano in ulteriori aggiornamenti della sicurezza o cambiamenti di politica. L'uso di bombe più grandi e attacchi multipli sono una risposta per contrastare queste misure di sicurezza rafforzate. Di conseguenza, nonostante la maggiore

sicurezza, l'attuale gruppo di reti terroristiche transnazionali rappresentano una minaccia maggiore per i diplomatici rispetto al passato e questo è corroborato dai dati forniti.

Come accennato in precedenza, i diplomatici non possono resistere nelle fortezze e limitare i viaggi e allo stesso tempo essere efficaci nel promuovere la politica estera. Trovare il giusto equilibrio tra sicurezza e libertà di movimento è necessario, ma anche incredibilmente impegnativo. L'aumento della spesa per la sicurezza diplomatica e del personale di sicurezza continuerà ad essere necessario per promuovere un ambiente sicuro in un mondo sempre più pericoloso. I professionisti della sicurezza devono continuare a monitorare l'evoluzione delle tattiche terroristiche e riconoscere la crescente complessità e letalità degli attacchi, nel tentativo di trasformare le strutture e il personale diplomatico in ciò che è noto come un "pericolo per la sicurezza". Mentre i professionisti della sicurezza lavorano duramente per prevenire gli attacchi, i gruppi terroristici continueranno ad evolversi e a sviluppare tattiche per sconfiggere le misure di sicurezza fisica e causare un aumento delle vittime. La ricchezza di informazioni online combinata con un maggiore accesso ad armi più distruttive probabilmente accelererà l'evoluzione. Le condizioni geopolitiche e condizioni socioeconomiche che hanno portato all'ascesa del nuovo terrorismo è improbabile che si risolvano presto. Se la teoria sulle ondate di terrorismo di Rapoport è vera, l'attuale ondata di fanatismo religioso diminuirà ad un certo punto, ma sarà sicuramente sostituita dalla prossima evoluzione del terrorismo. L'aspettativa che il terrorismo possa essere prevenuto o sconfitto è irrealistica.

Questo non significa che non si debbano fare tentativi per minimizzare le vittime e i danni quando si verificano. Ci sono stati diplomatici statunitensi che si sono espressi a favore dell'accettazione di questo rischio e un allentamento delle rigide misure di sicurezza in vigore in molte missioni all'estero. La resistenza di questi coraggiosi diplomatici è ammirevole, ma il ciclo di notizie 24 ore su 24 e le sue notizie sensazionali hanno reso tutto ciò impossibile. I professionisti della sicurezza dovrebbero continuare a concentrarsi su piani completi che includano una combinazione di sicurezza fisica e di forze di risposta armate. Dovrebbero anche raggiungere la comunità diplomatica e condividere le migliori pratiche con la sicurezza di altri paesi per aiutare a migliorare la sicurezza complessiva di tutti i diplomatici.

Inoltre, poiché la GTD filtra specificamente i diplomatici dalle altre vittime, compilare una lista di tutti i diplomatici internazionali potrebbe essere un argomento convincente per un'organizzazione internazionale simile all'Interpol ma dedicata alla sicurezza diplomatica.

4.3 I rapimenti recenti e loro conseguenze

Durante il ventesimo secolo, il diplomatico, nonostante la sua presunta inviolabilità, è stato spesso oggetto di abusi. Occasionalmente, il governo dello stato ospitante è stato responsabile, ma più frequentemente, i cittadini hanno agito in modo indipendente.¹⁸⁶ Anche se il rapimento politico non è affatto una nuova tattica, non è mai stata una pratica sistematica.¹⁸⁷

A quanto pare, i guerriglieri di tutte le ideologie politiche, e i marxisti in particolare,¹⁸⁸ hanno capito che rapire rappresentanti diplomatici può essere un'arma molto efficace nella loro guerra contro forze militari e di polizia solitamente superiori forze militari e di polizia solitamente superiori.¹⁸⁹

La brutale inaugurazione dell'attuale ondata di rapimenti di diplomatici fu il sequestro e l'assassinio nel 1968 dell'ambasciatore degli Stati Uniti John Gordon Mein da parte di terroristi guatemaltechi.¹⁹⁰ Tuttavia, la tattica non si diffuse fino al rapimento dell'ambasciatore degli Stati Uniti C. Burke Elbrick in Brasile un anno dopo e il riuscito riscatto di quindici radicali incarcerati per la sua vita.¹⁹¹ Nei due anni successivi, i rapimenti non solo nei paesi dell'America Latina, principalmente Uruguay, Brasile, Argentina e Guatemala, ma anche in altre aree come Spagna,¹⁹² Canada,¹⁹³ e Turchia.⁶⁶¹⁹⁴ Questo

¹⁸⁶ C. HURST, "International Law. The collected papers of Sir Cecil Hurst", 1981, p. 181- 182.

¹⁸⁷ Una teoria mette in relazione l'aumento dei rapimenti politici con la caduta della teoria della rivoluzione di Guevara-Debray, enfatizzando l'attività di guerriglia nelle giungle e nelle montagne che circondano le città, e il conseguente spostamento della lotta rivoluzionaria verso i grandi centri urbani. Si veda R. O'MARA, "Snatching the Diplomats", in *210 NATION*, 4 maggio 1950, p. 518, 519.

¹⁸⁸ Il "diplomat snatching" non è affatto limitato ai rivoluzionari di sinistra. Per esempio, due casi celebri sono stati il sequestro di un console tedesco occidentale da parte dei nazionalisti baschi spagnoli e il sequestro del commissario commerciale britannico da parte dei separatisti franco-canadesi.

¹⁸⁹ Si veda nota *supra*.

¹⁹⁰ N.Y. Times, 29 agosto 1968, 1, col. 2. I guerriglieri urbani in Guatemala erano anche responsabili quell'anno dell'omicidio di due addetti militari statunitensi, N.Y. Times, 17 gennaio 1968, a 1, col. 2. 17 gennaio 1968, in 1, col. 4, e nel 1970, per l'omicidio dell'ambasciatore della Germania occidentale Karl von Spreti, dopo che il governo ha rifiutato di rilasciare un gruppo di prigionieri politici come riscatto per la sua vita. N.Y. Times, 6 aprile 1970, 1, col. 6.

¹⁹¹ N.Y. Times, 6 settembre 1969, 1, col. 6. Poco più di un anno dopo il riscatto di Elbrick, altri tre diplomatici, che rappresentavano la Svizzera, il Giappone nuovamente gli Stati Uniti, furono rapiti da terroristi brasiliani e furono liberati solo dopo il rilascio di 130 guerriglieri di sinistra detenuti dalle autorità brasiliane. N.Y. Times, 17 gennaio 1971, a 8, col. 1.

¹⁹² Il console della Germania occidentale in Spagna è stato rapito da nazionalisti baschi, in relazione con un processo a 15 separatisti baschi da parte del regime di Franco ed è stato rilasciato 5 giorni dopo. N.Y. Times, 26 dicembre 1970, 1, col. 6. Mentre non c'era alcuna indicazione all'epoca che i rapitori avessero ricevuto qualche assicurazione speciale sull'esito del processo, la sentenza del tribunale fu sostanzialmente ridotta dal Generalissimo Franco una settimana dopo il rilascio del console. N.Y. Times, 31 dicembre 1970, in 1, col. 1.

¹⁹³ Il 5 ottobre 1970, una cellula di rivoluzionari canadesi, membri del Quebec Liberation Front, rapì James Cross, il commissario britannico per il commercio, e lo tenne prigioniero per 59 giorni prima del suo rilascio negoziato. Durante questo periodo, un altro gruppo estremista di canadesi francesi rapì Pierre Laporte, ministro del lavoro e dell'immigrazione del governo provinciale del Quebec, e lo strangolò a morte, apparentemente perché le richieste del primo gruppo di 500.000 dollari di riscatto e il rilascio di "prigionieri politici" non sono state soddisfatte. Questi incidenti hanno portato il primo ministro Trudeau ha invocato il War Measures Act, un severo potere di emergenza, e ha inviato truppe federali in Quebec. Anche il Fronte fu messo fuori legge. N.Y. Times, 14 marzo 1971, in 1, col. 1.

¹⁹⁴ Il 17 maggio 1971, i membri di un gruppo estremista che si faceva chiamare l'Esercito Popolare di Liberazione Turco turco, sequestrarono il console generale israeliano, Ephraim Elrom, e minacciarono di giustiziarlo se i membri del gruppo non fossero stati liberati. minacciarono di giustiziarlo se i membri del gruppo imprigionati non fossero stati liberati.

dimostrò che il rapimento politico, come il dirottamento aereo, era un'arma che poteva essere impiegata indiscriminatamente contro governi democratici e regimi autoritari allo stesso modo.

Indubbiamente, uno degli obiettivi primari dei terroristi nel rapire diplomatici è stato quello di usarli come pedine di scambio per ottenere il rilascio di prigionieri politici. All'inizio, si credeva che l'obiettivo fosse liberare solo i leader della guerriglia catturati e i compagni terroristi, ma questo non è sempre stato così. Per esempio, nell'agosto 1970, i terroristi Tupamaro terroristi dell'Uruguay chiesero la libertà di 150 persone condannate, non per reati politici, ma per crimini comuni, in cambio della vita di un consigliere degli Stati Uniti al governo dell'Uruguay.¹⁹⁵ I guerriglieri hanno anche chiesto un riscatto finanziario,¹⁹⁶ ma le richieste sempre più richieste sempre più gonfiate e irrealistiche di denaro e di rilascio dei prigionieri ⁶⁹¹⁹⁷ sottolineano che l'obiettivo dei terroristi non è solo quello di procurare questi, ma anche di tormentare il governo che desiderano rovesciare.

Invariabilmente, i diplomatici sequestrati hanno rappresentato nazioni con le quali lo stato ospitante ha legami importanti, come alleanze e investimenti.¹⁹⁸ Nelle parole di un giovane terrorista brasiliano, lui stesso coinvolto in diversi rapimenti politici:

“Orientiamo le nostre azioni armate in modo da renderle politicamente redditizie. Per esempio, il rapimento di un diplomatico straniero crea problemi politici problemi politici per il regime. O il regime accetta. di non cedere e permette l'uccisione del diplomatico - il che crea difficoltà con la potenza straniera o il regime soddisfa le richieste dei rapitori e il diplomatico viene liberato; allora

Quando il governo turco ha rifiutato le loro richieste, Elrom è stato colpito a morte dai suoi rapitori. L'incidente fu il terzo di una serie di rapimenti di stranieri in Turchia nel 1971 e il primo che culminò con la morte dell'ostaggio. N.Y. Times, 23 maggio 1971, in 1, col. 5.

¹⁹⁵ Secondo la legge uruguaiana, tuttavia, il presidente non aveva il potere di procurare il rilascio dei prigionieri, e quando il governo respinse le richieste dei terroristi, il consigliere, Dan A. Mitrione, fu colpito a morte. U.S. NEWS & WORLD “Report”, 24 agosto, 1970, a 22.

¹⁹⁶ Per esempio, i Tupamaros hanno chiesto 1 milione di dollari di riscatto a testa per la vita del console generale brasiliano in Uruguay Aloysio Dias Gomide e di Claude Fly, un agronomo americano, entrambi sequestrati verso la fine del 1970. Gomide fu rilasciato dopo che sua moglie ha pagato 20.000 dollari, che ha raccolto durante un tour di raccolta fondi in Brasile. N.Y. Times, 22 febbraio 1971, a 4, col. 4. Fly fu rilasciato senza alcun pagamento dopo sette mesi di prigionia quando ebbe un attacco di cuore e i suoi rapitori temevano che potesse morire nelle loro mani. N.Y. Times, 4 marzo 1971, 9, col. 1. In tutto, il governo uruguaiano si rifiutò di negoziare con i guerriglieri.

¹⁹⁷ Per ottenere la liberazione sicura dell'ambasciatore svizzero Giovanni Bucher, il governo brasiliano ha rilasciato 70 prigionieri, un aumento sostanziale rispetto ai 15 prigionieri ottenuti dai terroristi dallo stesso governo per il rilascio del primo diplomatico rapito in Brasile, l'ambasciatore statunitense C. Burke Elbrick. N.Y. Times, 17 gennaio 1971, 1, col. 2. Il governo brasiliano, tuttavia, ha rifiutato 22 nomi della lista originale di prigionieri da rilasciare, rifiutando di liberare chiunque fosse stato condannato o accusato di "crimini gravi", una posizione accettata dai terroristi, che hanno rilasciato l'ambasciatore Bucher a queste condizioni. Newsweek, 25 gennaio 1971, a 44.

¹⁹⁸ I paesi i cui diplomatici e consoli sono stati maggiormente coinvolti nella presa di ostaggi riportati, sono gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Germania occidentale.

l'esercito e la polizia criticano la clemenza del governo, e questo crea dissenso all'interno del regime".¹⁹⁹

Quando l'obiettivo primario dei terroristi è stato solo quello di rendere pubbliche le loro rimostranze, il personale diplomatico è stato rilasciato illeso in seguito al rifiuto delle richieste dei rapitori. Per esempio, quando quattro aviatori statunitensi furono rapiti in Turchia nel marzo 1971, il governo turco respinse la richiesta di 400.000 dollari e i portavoce della sinistra concordarono che gli aviatori non sarebbero stati uccisi, dichiarando:

“I rapitori hanno raggiunto il loro scopo. Hanno disonorato il governo, mostrato l'incompetenza della polizia, hanno fomentato la violenza degli studenti. Perderebbero solo nell'opinione pubblica se uccidendo gli americani”.²⁰⁰

Anche se questi aviatori furono presto liberati, il rifiuto di negoziare con i guerriglieri può essere una linea d'azione pericolosa, e a volte ne sono derivate conseguenze tragiche. Solo tre mesi dopo che i quattro aviatori statunitensi furono rilasciati incolumi in Turchia, per esempio, il console generale israeliano fu sequestrato e ucciso da membri dello stesso gruppo estremista, in seguito al rifiuto delle loro richieste da parte del governo turco.²⁰¹

I rapimenti hanno creato numerose ripercussioni, sia all'interno dei paesi in cui hanno avuto luogo che all'esterno. Non solo un gran numero di terroristi rilasciati è tornato attraverso il confine per rinforzare la guerriglia, ma le rappresaglie lanciate dai governi interessati contro i rivoluzionari e i sospetti sostenitori contro i rivoluzionari e i sospetti sostenitori provocano nuove ondate di repressione locale. Gli effetti economici avvertiti a livello locale includono un prosciugamento del turismo e una riluttanza degli investitori stranieri ad aiutare l'industria nazionale. aiutare l'industria nazionale.²⁰²

A livello internazionale, questi rapimenti spesso mettono a dura prova le relazioni tra le nazioni coinvolte. Per esempio, quando l'ambasciatore della Germania occidentale in Guatemala fu assassinato da terroristi nell'aprile 1969, in seguito al rifiuto del Guatemala rifiuto del Guatemala di

¹⁹⁹ S. DE GRAMONT, “*How One Pleasant, Scholarly Young Man From Brazil Became a Kidnapping, Gun-Toting, Bombing Revolutionary*”, in *N.Y. Times Magazine*, 15 novembre 1970.

²⁰⁰ N.Y. Times, 7 marzo 1971, al 1, col. 6.

²⁰¹ Si veda nota *supra*: Il 26 marzo 1972, tre tecnici radar, un canadese e due britannici, che lavoravano per la N.A.T.O. in una base della Turkish Air Force, furono sequestrati da terroristi di sinistra. Erano tenuti come baratto per il rilascio di tre estremisti che erano stati condannati a morte da un tribunale della legge marziale per l'omicidio del console generale Elrom. Gli ostaggi sono stati uccisi dai loro rapitori quando il governo turco ha rifiutato categoricamente rifiutato di negoziare. I terroristi sono stati a loro volta uccisi quando la polizia ha dosato nel loro nascondiglio. N.Y. Times, 31 marzo 1972, 1, col. 2.

²⁰² U.S. NEWS & WORLD, “Report”, 24, agosto 1970, p. 22.

rilasciare ventidue prigionieri, La Germania occidentale richiamò immediatamente il suo personale da Città del Guatemala e consigliò all'ambasciatore del Guatemala

ambasciatore del Guatemala di lasciare Bonn. Sebbene tali conseguenze non siano invariabilmente ²⁰³un governo che si rifiuta di acconsentire alle richieste dei terroristi e rischia la vita di un innocente ostaggio diplomatico si espone indiscutibilmente sé stesso alla censura.

4.4 Il principio di responsabilità dello Stato

Le reazioni nazionali e internazionali provocate da questi rapimenti sconvolgono il governo dello Stato ospitante al suo interno e lo screditano agli occhi del mondo, ma queste sanzioni, anche se potenti, sono di natura informale. In senso formale, tuttavia, gli atti dei rivoluzionari possono essere imputati legalmente al governo dello stato ospitante secondo principi di responsabilità internazionale da parte di un tribunale arbitrale o tribunale?

In generale, uno stato è obbligato a dare agli stranieri all'interno dei suoi confini la stessa protezione personale accordata ai propri cittadini.²⁰⁴ Tradizionalmente, uno straniero che fosse stato ferito da una persona privata poteva perseguire i propri rimedi, come un normale cittadino, solo contro quella persona; lo stato veniva coinvolto solo se l'attore era un agente dello stato o se lo stato negava la giustizia non offrendo un rimedio o non facendolo rispettare. Gli atti degli insorti o dei rivoltosi erano considerati come atti di privati e, analogamente, non potevano essere imputati allo stato. Ancora una volta, la responsabilità dello stato era limitata a fornire accesso ai suoi tribunali civili e penali per un appropriato risarcimento;²⁰⁵ poiché lo stato non sarebbe stato responsabile degli atti dei privati, non

²⁰³ Per esempio, nell'incidente Mitrone, un portavoce del Dipartimento di Stato USA spiegò, dopo l'omicidio dell'ostaggio, che gli Stati Uniti non avevano fatto pressione in alcun modo sull'Uruguay per soddisfare le richieste dei terroristi perché sentiva che questo avrebbe potuto creare "grandi rischi per tutti gli americani all'estero", incoraggiando ulteriori rapimenti. N.Y. Times, 11 agosto 1970, a 3, col. 6. Allo stesso modo, il governo israeliano non espresse alcun dispiacere per la gestione turca dell'incidente di Elrom, perché la Turchia ha mostrato la fermezza che gli stessi israeliani avevano esortato altri governi ad adottare contro i dirottatori di aerei arabi e altri terroristi. N.Y. Times, 24 maggio 1971, a 6, col. 2.

²⁰⁴ Ogni paese è tenuto a dare ai cittadini di un altro paese sul suo territorio il beneficio delle stesse leggi, la stessa amministrazione, la stessa protezione, e la stessa riparazione dei danni che dà ai propri cittadini, né più né meno: purché la protezione che il paese dà ai propri cittadini sia conforme agli standard di civiltà stabiliti. Segretario di Stato Elihu Root, citato in W. Bishop a p. 750.

²⁰⁵ L. M. L. OPPENHEIM, "International Law", ottava edizione, di H. Lauterpacht, Q.C., LL.D., F.B.A. Vol. I—Peace, luglio 2021

"La responsabilità degli Stati non comporta il dovere di riparare le perdite che soggetti stranieri hanno subito a causa di atti di insorti e rivoltosi, a condizione che lo Stato interessato abbia esercitato la dovuta diligenza. Gli individui che entrano in territorio straniero devono correre il rischio di uno scoppio di insurrezioni e sommosse non meno del rischio dello scoppio di altre calamità".

ci sarebbe stato, ovviamente, alcun dovere da parte di quest'ultimo di pagare i danni per gli atti se gli stessi colpevoli non fossero stati in grado di farlo.²⁰⁶

Un'eccezione alla regola tradizionale è stata riconosciuta nel caso in cui uno Stato fosse stato negligente nel non prendere precauzioni ragionevoli per mantenere l'ordine interno e avesse quindi messo in pericolo la sicurezza dello straniero.²⁰⁷ Un'altra eccezione ampiamente riconosciuta era riservata al caso di un'insurrezione riuscita, nel qual caso il nuovo governo dello Stato era ritenuto responsabile delle lesioni subite dallo straniero se queste derivavano da misure adottate dagli ex insorti. C'era persino un'autorità a favore della proposta che uno Stato dovesse risarcire, che fosse incolpato o meno, quando la violenza era diretta contro lo straniero in quanto tale.²⁰⁸

Diversi stati hanno infatti pagato i danni per perdite di questa natura, ma la motivazione potrebbe essere stata quella di ragioni politiche e non di obbligo ai sensi del diritto internazionale.²⁰⁹ Tuttavia, almeno un'autorità ha commentato che "l'enfasi nella giurisprudenza moderna ... è nella direzione della responsabilità senza colpa. [...] Se lo Stato rivendica una giurisdizione interna plenaria, deve incorrere in una responsabilità primaria".

La teoria della "responsabilità oggettiva" sembra particolarmente appropriata per il personale diplomatico, che, per consuetudine e diritto internazionale, ha diritto a una protezione speciale. Anche la regola tradizionale teneva conto dell'elevato status dei diplomatici sollevando una presunzione confutabile di responsabilità dello Stato quando un danno li colpiva.²¹⁰ Il concetto potrebbe anche

²⁰⁶ La riparazione prevista per lo straniero o per lo Stato di cui è cittadino per il torto che gli è stato fatto è, nella maggior parte dei casi, il risarcimento dei danni". R. R. BAXTER, "Reflections on Codification in Light of the International Law of State", 1965 p. 745

²⁰⁷ Vedi, ad esempio, G. AMADOR, "Responsabilità internazionale", 1958. Y. B. ITr'L L. COMM'N 47, 72, U.N. Doc. A/CNA/111, 1958. Si noti la difficoltà, secondo la visione tradizionale, nel distinguere tra quando la rottura dell'ordine interno è attribuibile allo Stato e quando è al di là del potere dello Stato di prevenire. In quest'ultimo caso, "lo stato non può avergli imputato gli atti violenti dei rivoluzionari che sono sfuggiti al suo controllo responsabile".

²⁰⁸ Si veda, per esempio, Sarropoulos contro lo Stato bulgaro, 1927-28 Ann. Dig. 245 (No. 162) (Greco- Bulgarian Mixed Arbitral Tribunal 1927), che ha affermato che il principio è "riconosciuto dalla grande maggioranza degli scrittori e dalla giurisprudenza internazionale". Più recentemente, tuttavia, la Corte Internazionale ha affermato che uno Stato non può essere ritenuto responsabile per un danno subito da uno straniero solo perché il danno si è verificato all'interno del territorio dello Stato. La Corte ha detto: È chiaro che la conoscenza dello sminamento non può essere imputata al governo albanese per il solo fatto che un campo minato scoperto nelle acque territoriali albanesi ha causato l'esplosione di cui le navi da guerra britanniche sono state vittime . . . Questo fatto, da solo e a prescindere da altre circostanze, non comporta una responsabilità *prima facie* né sposta l'onere della prova. I.C.J. 1, Caso del Canale di Corfù, 1949.

²⁰⁹ Per esempio, il governo israeliano ha riconosciuto la responsabilità dell'omicidio del conte Folke Bernadette, mediatore delle Nazioni Unite mediatore delle Nazioni Unite nella disputa della Palestina, da terroristi ebrei nel 1948, nonostante il fatto che il governo non fosse in alcun modo implicato nell'assassinio. Infatti, il governo a quel punto non era stato nemmeno riconosciuto e aveva solo il controllo de facto dell'area in cui è avvenuta la sparatoria. L. OSENHAM, "Wright, Responsibility for Injuries to United Nations Officials", 43 Ams J. INT'L LAW 95, 1949 p. 99-100.

²¹⁰ La presunzione era confutabile dimostrando che lo Stato aveva esercitato il grado di diligenza nel proteggere il funzionario che la sua posizione richiedeva. O'Connell nota che l'unica distinzione pratica tra la responsabilità dello Stato o quella di un privato è che l'attore può chiedere il risarcimento allo Stato nel primo caso "invece di perseguire un uomo di paglia". D. O'Connell. Questo approccio trascura il fatto che, storicamente, quando un diplomatico veniva ferito, il

essere stato incorporato nella Convenzione di Vienna, che stabilisce che: “[Il diplomatico] non può essere soggetto ad alcuna forma di arresto o detenzione”; la frase non specifica da chi l'agente diplomatico non deve essere arrestato o detenuto.

Il linguaggio, anche se ambiguo, probabilmente non intende stabilire questo concetto come una solida dottrina di diritto internazionale, tuttavia, almeno nell'area dei rapporti e delle immunità diplomatiche²¹¹ non solo la maggioranza degli scrittori sull'argomento ha respinto l'approccio della responsabilità oggettiva per danni a stranieri in generale,²¹² ma il relatore speciale della Commissione di diritto internazionale, che ha redatto la Convenzione, ha fatto lo stesso.²¹³ La generale mancanza di sostegno all'idea della responsabilità oggettiva per le lesioni agli stranieri è probabilmente dovuto al fatto che nel contesto delle relazioni internazionali, e in particolare per quanto riguarda i diplomatici, ha poca rilevanza.

La sua politica sociale, spostare l'onere della perdita sulla parte meglio in grado di sopportarlo non è pertinente in questo caso, perché i paesi nei cui confini si sono verificati questi incidenti sono quasi invariabilmente più poveri e, quindi, meno in grado di sopportare l'onere dei risarcimenti rispetto allo Stato d'origine. Anche al di là di questa considerazione, tuttavia, i danni in denaro hanno poco senso. Visti come danni compensativi, sembrano un mezzo insoddisfacente e inadeguato per "risarcire" lo Stato d'origine. Visti come danni punitivi, sembrano piuttosto inefficaci come deterrente rispetto ai danni inflitti all'economia della nazione ricevente, per esempio, dalla riluttanza dei turisti a visitare il paese o degli investitori a fornire capitali all'industria nazionale, in seguito a una serie di rapimenti diplomatici. In breve, lo stigma legato a questi rapimenti risiede nell'instabilità politica che questi atti manifestano al mondo, non in una violazione di obblighi internazionali.²¹⁴

governo d'invio poteva chiedere un risarcimento non solo per l'indennizzo dell'individuo e della sua famiglia, ma anche per il lesso prestigio dello Stato d'invio. Richieste irrealistiche proprio in questa situazione, infatti, hanno spesso portato alla guerra.

²¹¹ Questa questione non è stata discussa alla Conferenza di Vienna, e nessun caso riportato fino ad oggi hanno affrontato l'interpretazione dell'articolo 29.

²¹² Una convenzione relativamente recente sulla "Responsabilità internazionale degli Stati per le lesioni agli stranieri", preparata sotto gli auspici della Harvard Law School, non ha accettato anche la responsabilità oggettiva, ritenendo uno Stato responsabile solo "per un atto o un'omissione che, secondo il diritto internazionale, è illecito, attribuibile a quello Stato, e causa una lesione ad uno straniero". Per quanto riguarda una rivoluzione o un'insurrezione senza successo, "un atto o un'omissione di un organo, agenzia, funzionario o impiegato di un gruppo rivoluzionario o insurrezionale non è, ai fini della presente Convenzione, attribuibile allo Stato". SOHN & BAXTER, "*Responsibility of States for Injuries to the Economic Interests of Aliens*", in *Am J. INT'L Law*, 1961 p.545, 548, 577.

²¹³ Tra gli anni 1956-61, il relatore speciale della Commissione di diritto internazionale sul tema della "Responsabilità dello Stato", Garcia Amador, preparò sei bozze sul tema più limitato della "*Responsabilità degli Stati per i danni causati alla persona o alla proprietà degli stranieri*", ognuno dei quali rifiutava anche questo approccio. La Commissione abbandonò l'argomento nel 1963, "non ansiosa di iniziare il lavoro su un argomento che dava ogni indicazione di essere ideologicamente controverso" sotto molti aspetti.

²¹⁴ La mancanza di accordo tra le nazioni per quanto riguarda la posizione precisa dello straniero o l'estensione della responsabilità dello Stato ricevente per i danni subiti rende necessariamente qualsiasi discussione sull'argomento. Il fatto

4.5 Soluzioni proposte

Come proteggere i diplomatici da una tattica che i governi ospitanti non sono in grado o vogliono combattere? Tre tipi di soluzioni sembrano essere plausibili:

A) Una soluzione diplomatica che prevederebbe un patto multilaterale che negherebbe l'asilo sia ai rapitori che ai prigionieri rilasciati; B) Misure a breve termine, principalmente per aumentare la sicurezza; e C) Adozione di una politica uniforme tra i governi vittime di rifiutare di negoziare con i terroristi.

A. Soluzione diplomatica

Poiché il rapimento di personale diplomatico si è verificato con maggiore frequenza in America Latina, è stata proposta un'azione congiunta di tutti i governi membri dell'Organizzazione degli Stati Americani (O.A.S.). Un accordo internazionale è stato suggerito nel senso che nessuna nazione avrebbe dato rifugio ai rapitori di diplomatici o a quelli rilasciati dal carcere come riscatto per l'ostaggio.²¹⁵

Quando la questione fu sollevata alla riunione dell'O.A.S. del 1970, tuttavia, alcuni governi, in particolare Cile e Messico, ritennero che un tale accordo avrebbe violato il tradizionale principio latino-americano di asilo politico codificato da una serie di trattati interamericani²¹⁶

La riunione ha infine adottato una risoluzione di compromesso, sponsorizzata dagli Stati Uniti, che condannava il terrorismo, il rapimento politico e l'estorsione come "crimini contro l'umanità e i principi delle relazioni internazionali" e chiedeva inoltre al Comitato Giuridico Interamericano di preparare un progetto di trattato che dichiarasse i rapimenti di diplomatici stranieri come crimini internazionali analoghi alla pirateria aerea e, quindi, non soggetti alle immunità politiche.²¹⁷

che la legge sulla responsabilità dello Stato per le lesioni agli stranieri sia ora una questione accademica (più che di interesse pratico) si riflette nella "tremenda diminuzione del numero di casi internazionali giudicati in quest'area, così come nel numero di risoluzioni pacifiche di reclami a livello diplomatico in conformità con ciò che si presume essere la legge".

²¹⁵ N.Y. Times, 1° luglio 1970, a 2, col. 3.

²¹⁶ Si veda, ad esempio, la Convenzione interamericana sull'asilo diplomatico, firmata il 20 febbraio 1928, 1928, 132 L.N.T.S. 323, 22 Au. J. INT'L LAW 158, Supp. 1928; Atto finale della settima Conferenza internazionale degli Stati americani, firmato il 26 dicembre 1933, in *M. Hudson, International Legislation*, 1937, 28 Au. J. INT'L LAW 70, Supp. 1933; e la Convenzione interamericana sull'asilo diplomatico, firmata il 28 marzo 1954, in *Brait For State Papers* 570, 1963. Quest'ultimo trattato fu uno sforzo per chiarire i diritti e i doveri relativi al privilegio di asilo. Allo stato che concedeva l'asilo veniva dato il diritto di richiedere che il rifugiato "fosse permesso di partire per un territorio straniero, e lo Stato territoriale è obbligato di concedere immediatamente, salvo casi di forza maggiore, le garanzie necessarie ... nonché il corrispondente salvacondotto". Convenzione del 1954, art. 12. Si veda C. RONNING, "Law and politics in inter-american diplomacy", 1963. N.Y. Times, 1° luglio 1970, in 2, col. 3.

²¹⁷ Il rappresentante degli Stati Uniti presso l'O.A.S., riconoscendo la difficoltà di bollare il rapimento politico come un crimine "comune" e non "politico", ha dichiarato di riconoscere la necessità di "distinguere tra questi atti criminali e

La convenzione è stata successivamente scritta e approvata dal 11 Comitato Giuridico Interamericano²¹⁸ a 11 nazioni e fu presentata per all'inizio del 1971 a una conferenza dei ministri degli esteri dell'emisfero occidentale. La disposizione più controversa della bozza prevedeva l'estradizione di tutte le persone accusate di terrorismo politico, definendo tutti gli atti terroristici come crimini "comuni" piuttosto che "politici". Questa designazione farebbe rientrare tali atti nelle disposizioni della Convenzione interamericana sull'asilo diplomatico del 1954, attualmente in vigore, che nega il diritto d'asilo a coloro che sono sotto processo o condannati per crimini "comuni".

Diverse delegazioni alla conferenza dei ministri degli esteri hanno ritenuto che un accordo sull'estradizione di tutte le persone accusate di terrorismo politico sarebbe stato in conflitto con la disposizione della Convenzione del 1954 che prevedeva:

“Spetta allo Stato che concede l'asilo determinare la natura del reato o i motivi della persecuzione”.²¹⁹ Questo articolo affermava la sovranità dello Stato che concedeva l'asilo di offrire l'asilo a sua scelta permettendo al governo di distinguere per sé i crimini “politici” da quelli crimini "comuni".²²⁰ La maggior parte delle altre delegazioni, compresi gli Stati Uniti, desideravano una convenzione più ristretta che coprisse solo i rapimenti di diplomatici e di funzionari stranieri. D'altra parte, questa versione diluita era inaccettabile a diverse delegazioni che hanno abbandonato la conferenza perché la maggioranza non era disposta ad accettare le loro richieste per l'adozione della bozza che richiedeva l'estradizione di tutte le persone accusate di ‘terrorismo politico’.”²²¹

La riunione, con un voto in più di quello richiesto per l'adozione, alla fine approvò la convenzione indebolita. Nella parte pertinente, essa prevedeva che:

imperdonabili criminali e imperdonabili [cioè il rapimento di funzionari diplomatici stranieri] e la legittima espressione del malcontento per l'ingiustizia e del desiderio di cambiamento prevalente nel nostro emisfero oggi". L'O.A.S. ha chiesto di considerare il problema del rapimento e del terrorismo: Dichiarazione di Joseph John Jova, La prassi degli Stati Uniti è stata a lungo quella di distinguere il danno a un nazionale di alto rango in un paese straniero dai "reati politici", cioè quei crimini esclusi dall'estradizione. Dall'assassinio del presidente Garfield, gli Stati Uniti hanno abitualmente incluso nei loro trattati di estradizione una disposizione secondo cui l'effettivo o tentato assassinio del presidente, di certi altri alti funzionari e dei membri delle loro famiglie, non è considerato un "reato politico". Si veda J. Moore.

²¹⁸ N.Y. Times, 28 settembre 1970, a 16, col. 8. Il Cile e il Perù hanno votato contro il progetto; Messico e Colombia si sono astenuti.

²¹⁹ Il rapimento di personale diplomatico ha aspetti sia "comuni" che crimini "politici". Nessuno dei due termini, tuttavia, è definito nella Convenzione del 1954, e può essere coperti o meno dai termini di tale Convenzione. La disposizione pertinente recita: Non è lecito concedere asilo a persone che, al momento della richiesta sono sotto accusa o sotto processo per reati comuni o sono state condannate da tribunali regolari competenti e non hanno scontato la rispettiva pena tranne quando gli atti che hanno dato origine alla richiesta di asilo, qualunque sia caso, siano chiaramente di natura politica.

²²⁰ L'opinione che un tale conflitto sarebbe sorto era particolarmente prevalente tra quei paesi con governi di sinistra, ad esempio, Perù, Cile, Bolivia e Messico. N.Y. Times, 2 febbraio 1971, 5, col. 1.

²²¹ Queste delegazioni rappresentavano, principalmente, quei paesi sotto regimi dominati dai militari regimi militari e, non a caso, includevano le nazioni più gravemente afflitte da attività terroristiche: Brasile, Argentina, Paraguay, Guatemala, Ecuador e Haiti.

Ai fini della presente convenzione, il rapimento, l'omicidio e altri e altre aggressioni contro la vita o l'integrità personale di quelle persone a cui lo Stato ha il dovere di dare una protezione speciale secondo il diritto internazionale, nonché l'estorsione in relazione a tali crimini, saranno considerati crimini comuni di rilevanza internazionale, indipendentemente dal motivo.²²²

Nessuna delle disposizioni della presente convenzione deve essere interpretata in modo da pregiudicare il diritto d'asilo".²²³ Purtroppo, lo strumento appare troppo debole per alleviare il problema che affronta. Non solo non ha incontrato l'approvazione di dieci dei ventitré governi dell'emisfero occidentale che hanno partecipato alla conferenza, ma sembra essere in netto conflitto con diverse disposizioni della Convenzione del 1954.

Inoltre, va notato che Cuba, che addestra ed esporta la maggior parte dei guerriglieri latinoamericani,²²⁴ non ha partecipato alla conferenza. Se adottato a livello internazionale, un patto di questa natura renderebbe effettivamente il rapimento di diplomatici e altri atti di terrorismo, ma sembrerebbe quasi impossibile raggiungere la completa cooperazione internazionale necessaria.

B. Misure di sicurezza rafforzate

L'articolo 29 della Convenzione di Vienna, che tratta dell'inviolabilità personale dell'agente diplomatico, impone allo Stato ricevente di prendere tutte precauzioni necessarie per proteggere il funzionario e, in conformità con questo mandato, un certo numero di Stati ha adottato molteplici misure per rafforzare la sicurezza diplomatica. Per esempio, dopo un'ondata di sequestri culminati in spargimento di sangue durante l'estate del 1970, il Dipartimento di Stato ha inviato a tutte le ambasciate statunitensi in America Latina una direttiva che richiedeva drastiche riduzioni dei viaggi, segretezza nella pianificazione di qualsiasi viaggio essenziale, cooperazione con gli ufficiali di sicurezza locali e una più stretta sorveglianza dell'ambasciata". Il personale diplomatico è stato anche esortato a cambiare la loro routine quotidiana, come gli orari in cui andavano e tornavano dal lavoro, poiché i guerriglieri in genere studiano le abitudini di una potenziale vittima prima di rapirla. Inoltre, le auto dell'ambasciata cominciarono a viaggiare in convogli, raccogliendo interi membri del personale nelle loro case al mattino e riportandoli la sera". Secondo quanto riferito, anche la

²²² Queste delegazioni rappresentavano, principalmente, quei paesi sotto regimi dominati dai militari regimi militari e, non a caso, includevano le nazioni più gravemente afflitte da attività terroristiche: Brasile, Argentina, Paraguay, Guatemala, Ecuador e Haiti.

²²³ Convenzione sul terrorismo, art. 6. Il segretario di Stato Rogers ha notato una "intesa generale" che l'articolo 2, id, si applica non solo agli agenti diplomatici, ai funzionari consolari e ai membri delle loro familiari, ma anche ad altri funzionari di governi stranieri e a funzionari di organizzazioni internazionali.

²²⁴ Il Messico ha recentemente violato lo spirito, se non la lettera, della Convenzione sul Terrorismo facendo volare a Cuba nove prigionieri messicani che chiedevano asilo lì, come parte di un accordo per salvare il rettore rapito di un'università statale messicana. Il rapimento è stato il primo in Messico in cui è stato chiesto il rilascio di prigionieri in cambio dell'ostaggio. N.Y. Times, 29 novembre 1971, a 13, col. 1.

dimensione del potenziale bersaglio veniva ridotta, diminuendo le dimensioni del personale delle ambasciate. Tuttavia, il Dipartimento di Stato non ha ancora ritirato le persone a carico del restante personale" e le misure elencate sopra sembrano essere di utilità limitata finché sono presenti mogli e figli di agenti diplomatici.²²⁵

Un'altra tattica sperimentata in quindici paesi dell'America Latina è che lo Stato a migliorare l'addestramento della polizia locale e le sue relazioni con il pubblico, aiutando così a contrastare la riluttanza della popolazione civile a cooperare con la polizia nella cattura dei rapitori".²²⁶ Ovviamente, questo piano è di dubbio beneficio a breve termine; e, nel frattempo, come nota un terrorista brasiliano descrivendo come sia i passanti che la polizia non siano riusciti a intervenire in un rapimento diplomatico che avveniva sotto i loro occhi: "Uno dei nostri vantaggi è che la polizia non è motivata contro di noi. Noi siamo pronti a rinunciare alle nostre vite, ma loro no".²²⁷

La Convenzione promulgata nella riunione dei ministri degli esteri dell'emisfero occidentale del 1971 " nella parte pertinente prevede:

Per cooperare nella prevenzione e nella punizione dei crimini contemplati, gli Stati contraenti accettano i seguenti obblighi:

- a. Prendere tutte le misure in loro potere, e in conformità con le proprie leggi, per prevenire e impedire la preparazione nei loro rispettivi territori dei crimini [di rapimento ed estorsione diplomatica] che devono essere eseguiti nel territorio di un altro Stato contraente.
- b. Scambiare informazioni e considerare misure amministrative efficaci allo scopo di proteggere [i funzionari stranieri ai quali si deve protezione dovuta].
- d. Cercare di fare in modo che gli atti criminali siano contemplati nella presente convenzione nelle loro leggi penali, se non lo sono già.
- e. Aderire il più rapidamente possibile alle richieste di estradizione riguardanti gli atti criminali contemplati nella presente convenzione."²²⁸

²²⁵ L'articolo 37, par. 1, della Convenzione di Vienna, nota 27, prevede che i "i membri della famiglia di un agente diplomatico che fanno parte del suo nucleo familiare, se non sono cittadini dello Stato ricevente, godono dei privilegi e delle immunità [del diplomatico stesso]". I cittadini dello Stato ricevente che fanno parte del (diversi dal diplomatico stesso) godono dei privilegi e delle immunità [del diplomatico stesso].

²²⁶ U.S. NEWS & WORLD "Report", 24 agosto 1970.

²²⁷ DE GRAMONT, "How One Pleasant, Scholarly Young Man from Brazil Became a Kidnapping, Gun-Toting, Bombing Revolutionary", in *N.Y. Times Magazine*, 15 novembre 1970.

²²⁸ Convention on Terrorism, art. 8.

Gli Stati Uniti si sono mossi rapidamente per adempiere ai loro obblighi ai sensi di questa disposizione, e il 5 agosto 1971, il Dipartimento di Giustizia e il Dipartimento di Stato inviarono al Congresso una proposta di legge per fornire una protezione estesa contro gli attacchi contro gli Stati Uniti e i funzionari stranieri e alle loro famiglie che si verificano all'interno del paese.²²⁹ In una lettera che accompagnava la legislazione proposta, il Procuratore Generale Mitchell e il Segretario di Stato Rogers hanno osservato:

Di recente, le minacce esplicite e implicite di attivisti militanti e terroristi di commettere atti di violenza fisica contro le persone dei membri del corpo diplomatico, altri funzionari stranieri e funzionari degli Stati Uniti hanno creato grave preoccupazione nei nostri rispettivi dipartimenti. La lezione dalle recenti e dolorose esperienze di altre nazioni con sequestri terroristici di funzionari diplomatici e governativi da usare come pedine in "dispute politiche".

C. Adozione di una politica di “linea dura”

Un mezzo per combattere il rapimento di funzionari diplomatici e altri funzionari stranieri già in pratica su scala limitata è la decisione del corpo diplomatico e di alcuni diplomatici e di alcuni governi che le richieste dei terroristi non sarebbero state accolte in nessuna circostanza, anche se ciò poteva significare la morte dell'ostaggio.²³⁰ Poiché la tattica di sequestrare diplomatici in cambio di un baratto non si è diffusa fino al successo del riscatto dell'ambasciatore Elbrick in Brasile, apparentemente, questa politica avrebbe convinto i guerriglieri della non redditività di questa strategia.

Alla recente riunione dell'Organizzazione degli Stati Americani che ha prodotto la Convenzione sul Terrorismo, i delegati hanno deciso di non incorporare tale politica nell'accordo.²³¹ La delegazione degli Stati Uniti ha riferito che: La delegazione degli Stati Uniti ha riferito che: "È stato il senso della riunione che questa delicata decisione debba essere lasciata alla responsabilità degli Stati interessati

²²⁹ L'annuncio congiunto dei Dipartimenti di Stato e di Giustizia e il testo di una lettera presentata al Presidente della Camera dei Rappresentanti il 5 agosto 5 agosto 1971 dal segretario di Stato Rogers e dal procuratore generale Mitchell sono ristampati in 65 Dapr State Bull. 268 (1971). In particolare, la proposta espanderebbe il 18 U.S.C. 112 (1970), per rendere un reato federale aggredire, uccidere, rapire, minacciare o intimidire, o molestare funzionari stranieri o membri delle loro famiglie. Diventerebbe anche un crimine federale danneggiare o distruggere la proprietà di un governo straniero o di un'organizzazione internazionale, o per assalire, rapire o uccidere un dipendente federale che agisce nell'esercizio delle sue funzioni, a causa della loro prestazione di servizio, o a causa del loro status di funzionari federali. Id. Si veda, N.Y. Times, 6 agosto 1971, a 2, col. 1.

²³⁰ Difese convincenti per questa strategia sono espone in “*What to Do About Diplomat Snatching?*”, 397, 21 aprile 1970.

²³¹ Naturalmente, considerando l'ampia varietà di opinioni sull'accettabilità della Convenzione sul terrorismo, sarebbe stato probabilmente impossibile raggiungere un accordo su come trattare con i terroristi una volta che un rapimento avesse avuto luogo.

e che non sia necessario includere nell'accordo alcun linguaggio su questo punto. Il governo degli Stati Uniti sostiene questa opinione".²³²

Tuttavia, Argentina, Uruguay, Guatemala e Paraguay hanno già promesso di non contrattare con i rapitori, qualunque sia il costo in vite umane.²³³ Il Dipartimento di Stato americano, apparentemente più preoccupato di scoraggiare futuri rapimenti piuttosto che proteggere gli sfortunati prigionieri, ha anche adottato una politica di "nessun tributo".²³⁴ La stessa determinazione è stata presa altrove.²³⁵

Questa posizione, inutile aggiungere, è rischiosa e richiede una buona dose di insensibilità da parte di chi decide. Diversi omicidi, infatti, sono già avvenuti subito dopo il rifiuto delle richieste dei rapitori. La politica della "linea dura" può anche trascurare il fatto che il pagamento del riscatto è spesso secondario rispetto all'obiettivo di mettere in imbarazzo il governo dello Stato ospitante. Anche assumendo, tuttavia, che il riscatto sia l'obiettivo primario dei guerriglieri, questa politica di fermezza non considera che i terroristi scelgono le loro vittime con cura.²³⁶

Inoltre, è possibile che questa posizione violi il diritto internazionale. Probabilmente non lo fa perché, come notato, la base teorica implicita per la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche è molto probabilmente la "funzionale necessità", che tiene conto della sicurezza dello Stato ospite nel formulare i privilegi e le immunità dei diplomatici. Così, fintanto che lo Stato ricevente prende "tutte le misure appropriate per prevenire qualsiasi attacco alla sua persona, libertà o dignità"²³⁷ massimizzando la sicurezza personale del diplomatico prima di un rapimento, ha adempiuto al suo obbligo. Se un rapimento si verifica inevitabilmente dopo che queste misure sono state prese, lo Stato

²³² Per esempio, durante la crisi del marzo 1971 che coinvolse i quattro aviatori statunitensi rapiti in Turchia, il presidente Nixon dichiarò: "Abbiamo avuto [questa] situazione con diversi altri governi, e non vorrei non suggerirei al governo turco di negoziare su questa questione perché credo che sia una decisione che quel governo deve prendere avendo in mente la propria situazione interna." Trascrizione della conferenza stampa presidenziale, N.Y. Times, 4 marzo 1971, a 12, col. 6.

²³³ N.Y. Times, 14 agosto 1970, a 3, col. 3.

²³⁴ Dopo il rilascio dei quattro aviatori rapiti in Turchia, il Dipartimento di Stato americano ha detto che l'amministrazione ha adottato una politica di non pagare il riscatto nei casi di rapimento politico, notando che: "La dolorosa esperienza ha convinto il governo che il pagamento del riscatto ai rapitori avrebbe solo incoraggiare i gruppi terroristici a rapire altri americani in tutto il mondo". N.Y. Times, 9 marzo 1971, col. 1. Prima di questa dichiarazione di politica, un certo numero di agenti diplomatici statunitensi all'estero avevano lasciato istruzioni private che se fossero stati rapiti, le richieste dei loro rapitori non avrebbero dovuta essere soddisfatte in nessuna circostanza. Time, 22 marzo 1971

²³⁵ Per esempio, quando il commissario commerciale britannico James Cross e il ministro del lavoro del Quebec Pierre Laporte furono rapiti da due diversi gruppi di separatisti franco-canadesi separatisti franco-canadesi, il governo canadese offrì ai rapitori un passaggio gratuito a Cuba e la diffusione del loro "manifesto", ma niente di più. Anche se questa ferma politica ha portato all'assassinio di Laporte, un sondaggio Gallup pubblicato dopo l'incidente rivelò che i canadesi sostenevano con quasi 8 a 1 la decisione del loro governo. decisione del loro governo. New York Times, 22 marzo 1971.

²³⁶ De Gramont ha spiegato che un guerrigliero urbano in Brasile ha dichiarato: "Facevamo rapimenti solo quando eravamo abbastanza sicuri che le nostre richieste sarebbero state soddisfatte. Sceglievamo diplomatici di paesi da cui il Brasile dipende e sapevamo che il ministro dell'interno non era in grado di adottare una posizione dura".

²³⁷ Convenzione di Vienna, art. 29, 500 U.N.T.S. 95

non deve mettere in pericolo la sua sicurezza interna o la sicurezza delle future vittime negoziando con i rivoluzionari o conformandosi alle loro richieste.

Questa interpretazione dell'obbligo dello Stato ospitante riguardo all'inviolabilità personale dell'agente diplomatico è sostenuta da quel paragrafo del preambolo della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche che recita "Rendendosi conto che lo scopo di tali privilegi e immunità non è quello di beneficiare gli individui, ma di assicurare l'efficiente svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti degli Stati."²³⁸

Possiamo dunque concludere dicendo che il rapimento politico, pur essendo una tattica assolutamente spregevole, è apparentemente una strategia di crescente importanza, endemica nei paesi schiacciati dalla rivoluzione di sinistra e dalla reazione di destra. Repressione brutale e autoritaria in risposta alle azioni dei guerriglieri urbani, tuttavia, gioca solo nelle loro mani, perché il loro obiettivo finale è una repressione governativa così severa da provocare il malcontento generale e, alla fine, la rivoluzione. Il l'unica contromisura efficace è probabilmente il rifiuto assoluto da parte di ciò che equivale a un ricatto. Mentre questa è lontana da una soluzione ideale soluzione, come evidenziato dalla morte di ostaggi innocenti, offre la migliore speranza di frenare alla fine i rapimenti politici, facendo guadagnare a chi li pratica poco per i loro problemi.

4.6 “Risoluzione sulla situazione nella Repubblica Democratica del Congo orientale (RDC) e sull'assassinio dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio e del suo entourage”

Il Parlamento europeo ha adottato con 669 voti favorevoli, 4 contrari e 17 astensioni, una “Risoluzione sulla situazione nella Repubblica Democratica del Congo orientale (RDC) e sull'assassinio dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio e del suo entourage” (2021/2577(RSP). Il testo adottato in plenaria è stato presentato dai gruppi PPE, S&D, Renew, ID, Greens/EFA, ECR e Left. La grave situazione della sicurezza nella RDC orientale continua a deteriorarsi con circa 120 gruppi armati che si contendono l'accesso e il controllo delle risorse naturali, compresi i minerali, e sono stati responsabili di rapimenti, uccisioni, torture e violenze sessuali.

Il 22 febbraio 2021, Luca Attanasio, ambasciatore italiano nella RDC, il suo autista Mustapha Milambo e Vittorio Iacovacci, un ufficiale della polizia militare italiana, sono stati uccisi da uomini

²³⁸ Convenzione di Vienna, paragrafo 4 del preambolo, 500 U.N.T.S. 95.

armati durante un attacco al loro convoglio. Il percorso che stavano percorrendo era su una strada precedentemente designata sicura per viaggiare senza una squadra di sicurezza.

Il Parlamento ha condannato con la massima fermezza l'uccisione di Luca Attanasio, Moustapha Milambo e Vittorio Iacovacci e ha chiesto che venga condotta un'indagine indipendente e trasparente sulle circostanze degli omicidi.

Pur condannando le violazioni dei diritti umani e le violazioni del diritto umanitario internazionale commesse dalle forze di sicurezza e di difesa, il Parlamento ha esortato le autorità della RDCongo a rimuovere dalle loro posizioni gli ufficiali delle forze di sicurezza e altri funzionari del ramo esecutivo che sono stati segnalati dall'ONU e dalle organizzazioni internazionali per i diritti umani della RDC come implicati in gravi violazioni dei diritti umani. Ha chiesto la creazione di un meccanismo formale di controllo come parte dei più ampi sforzi di riforma del settore della sicurezza, al fine di garantire che i candidati più adatti siano assunti e che le forze di sicurezza agiscano in modo coerente con i diritti umani internazionali e gli standard del diritto umanitario internazionale.

La risoluzione ha anche sottolineato la necessità di intraprendere ulteriori sforzi per tagliare i finanziamenti ai gruppi armati coinvolti in attività destabilizzanti attraverso il commercio illecito di risorse naturali, tra cui oro o prodotti della fauna selvatica.

4.7 Considerazione di misure efficaci per migliorare la protezione e la sicurezza delle missioni diplomatiche e consolari

Il punto intitolato "Considerazione di misure efficaci per migliorare la protezione, la sicurezza e l'incolumità delle missioni diplomatiche e consolari e dei rappresentanti" è stato incluso nell'ordine del giorno provvisorio della settantatreesima sessione dell'Assemblea generale ai sensi della risoluzione 71/145 dell'Assemblea del 13 dicembre 2016.

Alla sua terza riunione plenaria, il 21 settembre 2018, l'Assemblea generale, sulla raccomandazione del Comitato generale, ha deciso di includere il punto nel suo ordine del giorno e di assegnarlo alla sesta commissione; essa ha esaminato il punto nella sua 17^a, 18^a e 35^a riunione, il 18 e 19 ottobre e il 13 novembre 2018. Le opinioni dei rappresentanti che sono intervenuti durante l'esame del punto da parte della commissione sono riportate nelle relative registrazioni riassuntive.¹ Per l'esame del punto, il Comitato aveva davanti a sé il rapporto del Segretario generale (A/73/189).

Esame del progetto di risoluzione A/C.6/73/L.20

Alla 35a riunione, il 13 novembre, il rappresentante della Finlandia, a nome di Austria, Canada, Repubblica Centrafricana, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Gabon, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Giappone, Lituania, Lussemburgo, Malta, Nuova Zelanda, Norvegia, Repubblica di Moldova, Slovacchia, Spagna, Svezia e Uruguay, a cui si è aggiunta successivamente l'Australia, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Lettonia, Liechtenstein, Montenegro, Paesi Bassi, Polonia, Svizzera e Paesi Bassi, Polonia, Svizzera ed ex Repubblica iugoslava di Macedonia, ha introdotto un progetto di risoluzione intitolato "Considerazione di misure efficaci per migliorare la protezione e la sicurezza delle missioni diplomatiche e consolari e dei rappresentanti" (A/C.6/73/L.20).

L'Assemblea ha avuto il punto all'ordine del giorno ogni anno dalla trentacinquesima alla quarantatreesima sessione, e successivamente ogni due anni (risoluzioni 35/168, 36/33, 37/108, 38/136, 39/83, 40/73, 41/78, 41/79, 42/154, 43/167, 45/39, 47/31, 49/49, 51/156, 53/97, 55/149, 57/15, 59/37, 61/31, 63/126, 65/30, 67/94, 69/121, 71/145 e 73/205).

Nella sua settantatreesima sessione, l'Assemblea ha assegnato il punto alla Sesta Commissione, dove sono state fatte dichiarazioni nel dibattito da 21 delegazioni (vedi A/C.6/73/SR.17 e 18). L'Assemblea ha chiesto al Segretario generale di presentare, un rapporto contenente informazioni sullo stato di ratifica e di adesione agli strumenti relativi alla protezione, sicurezza e incolumità delle missioni e dei rappresentanti diplomatici e consolari e una sintesi dei rapporti ricevuti dagli Stati su gravi violazioni che coinvolgono missioni e rappresentanti diplomatici e consolari e sulle azioni intraprese contro i trasgressori, nonché le opinioni degli Stati in merito a qualsiasi misura necessaria o già adottata per migliorare la protezione, sicurezza e incolumità delle missioni e dei rappresentanti diplomatici e consolari (risoluzione 73/205).

Il Sesto Comitato ha esaminato il punto nella sua sedicesima e diciannovesima riunione, il 10 e 19 novembre 2020 (vedi A/C.6/75/SR.16 e 19). Per l'esame del punto aveva davanti a sé il rapporto del segretario generale (A/75/168).

Durante il dibattito generale su questo punto, sono state fatte dichiarazioni dai rappresentanti dell'Unione europea (anche a nome dei suoi Stati membri, i paesi candidati Repubblica di Macedonia del Nord, Montenegro, Serbia e Albania, il paese del processo di stabilizzazione e associazione e potenziale candidato Bosnia-Erzegovina, così come la Repubblica di Moldavia e la Georgia si sono allineati alla dichiarazione), la Finlandia (anche a nome di Danimarca, Islanda, Norvegia e Svezia (paesi nordici)), la Repubblica Bolivariana del Venezuela, Stati Uniti d'America, El Salvador, Arabia

Saudita, Portogallo, Federazione Russa, Messico, Repubblica Islamica dell'Iran, Camerun, Cina, Brasile, Turchia e Cuba. I rappresentanti dell'Iraq e dell'Ecuador hanno parlato nell'esercizio del diritto di replica.

Le delegazioni hanno generalmente accolto con favore il rapporto del Segretario generale sull'argomento (A/75/168) e hanno sottolineato l'importanza del meccanismo di segnalazione stabilito dalle risoluzioni adottate dall'Assemblea generale su questo argomento nel corso degli anni. Le delegazioni hanno ribadito che l'obbligo di proteggere gli emissari stranieri è esistito nei sistemi giuridici di tutte le culture attraverso i secoli. Le immunità così sancite dal diritto internazionale sono una pietra miliare delle relazioni internazionali amichevoli tra gli Stati.

Inoltre, hanno generalmente esortato gli Stati a osservare e applicare rigorosamente il diritto internazionale consuetudinario e il diritto dei trattati, compresa la Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche e la Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari. Hanno sottolineato la necessità per gli Stati che non l'avessero ancora fatto di diventare parti degli strumenti internazionali pertinenti e hanno accolto con favore le recenti nuove ratifiche e adesioni a tali strumenti.

Gli Stati sono stati anche esortati a prendere in considerazione i loro doveri speciali come Stati riceventi, a indagare sulle violazioni e a impegnarsi in un dialogo con le missioni diplomatiche e consolari. Diverse delegazioni hanno fornito informazioni su incidenti specifici che hanno coinvolto le loro missioni diplomatiche e consolari e i loro rappresentanti, così come le misure che hanno adottato in relazione agli incidenti che si sono verificati nel loro territorio. A questo proposito, è stata espressa preoccupazione per il numero di tali incidenti, e le delegazioni hanno generalmente condannato le violazioni ed espresso solidarietà con le vittime.

Alcune delegazioni hanno ribadito che l'Assemblea generale dovrebbe affrontare le nuove sfide nell'era digitale e hanno sottolineato la necessità di garantire il rispetto delle immunità diplomatiche e consolari, comprese quelle degli archivi, dei documenti e delle comunicazioni, offline e online.

In relazione alla pandemia della malattia da coronavirus (COVID-19), diverse delegazioni hanno sottolineato che il dovere di rispettare il diritto locale ai sensi delle convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e consolari deve essere bilanciato con la conservazione, nella misura possibile e ragionevole, dell'esercizio delle funzioni diplomatiche e consolari e il godimento dei privilegi e delle immunità dei rappresentanti diplomatici e consolari.

Secondo i termini del progetto di risoluzione, l'Assemblea generale, tra l'altro, condannerebbe fermamente tutti gli atti di violenza contro le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari, così come contro le missioni e i rappresentanti delle organizzazioni internazionali intergovernative e i funzionari di tali organizzazioni, e sottolineerebbe che tali atti non possono mai essere giustificati. L'Assemblea esorta inoltre gli Stati ad osservare, attuare e far rispettare rigorosamente, anche durante un periodo di conflitto armato, tutti i principi e le regole applicabili del diritto internazionale. Inoltre, l'Assemblea esorta gli Stati a rispettare rigorosamente le norme applicabili del diritto internazionale che disciplinano la protezione e l'inviolabilità dei locali delle missioni diplomatiche, dei locali consolari e dei locali delle missioni permanenti con status diplomatico presso le organizzazioni internazionali intergovernative. Questo punto all'ordine del giorno sarà considerato nella settantasettesima sessione (2022).

Pareri e dichiarazioni degli stati membri rispetto a tale risoluzione

Nello specifico, Escalante Hasbún (El Salvador), parlando a nome della Comunità degli Stati dell'America Latina e dei Caraibi (CELAC), ha detto che la protezione dei rappresentanti diplomatici e consolari, e la sicurezza e l'inviolabilità delle missioni diplomatiche e consolari, dei loro archivi, documenti e comunicazioni, è una pietra miliare delle relazioni internazionali, sancita dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche. Tali privilegi sono stati concessi per garantire che i rappresentanti degli Stati siano in grado di svolgere efficacemente le loro funzioni. La CELAC ha condannato fermamente tutte le violazioni contro le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari, così come contro le missioni, i rappresentanti e i funzionari delle organizzazioni internazionali intergovernative, ed ha espresso la sua solidarietà alle vittime. Tali atti non potrebbero mai essere giustificati e non dovrebbero godere di impunità in nessuna circostanza, tenendo presente che ogni tale violazione è un grave incidente che potrebbe mettere in pericolo vite umane, causare danni e influenzare negativamente la promozione dei valori condivisi della comunità internazionale.

La Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici, ha sottolineato la necessità di cooperare nella prevenzione dei crimini contro qualsiasi rappresentante o funzionario di uno Stato o qualsiasi funzionario o altro agente di un'organizzazione internazionale di carattere intergovernativo, e contro i suoi locali ufficiali. Gli eventi descritti nel rapporto del segretario generale (A/73/189) e nei rapporti precedenti, alcuni dei quali hanno addirittura provocato la perdita di vite umane, mostrano chiaramente il rischio che comporta rappresentare uno Stato. La comunità internazionale dovrebbe quindi raddoppiare gli

sforzi per garantire che la protezione, la sicurezza e l'incolumità dei rappresentanti diplomatici e consolari e delle loro missioni rimangano una priorità per tutti gli interessati.

La CELAC ha ribadito la sua preoccupazione per l'impatto negativo che la sorveglianza e/o l'intercettazione delle comunicazioni da parte dello Stato, compresa la sorveglianza e/o l'intercettazione extraterritoriale delle comunicazioni, potrebbero avere sull'inviolabilità degli archivi, dei documenti e delle comunicazioni diplomatiche e consolari. Ha apprezzato il dialogo trasparente e costruttivo su questo tema nella settantunesima sessione dell'Assemblea Generale e il fatto che l'Assemblea, nella risoluzione 71/145, abbia ricordato che gli archivi, i documenti e le comunicazioni delle missioni diplomatiche e consolari sono inviolabili in qualsiasi momento e ovunque si trovino.

Ha auspicato un impegno continuo su questa importante questione nella sessione attuale. Era essenziale che gli Stati osservassero tutti i principi e le regole del diritto internazionale in materia, così come le pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite, e che la loro legislazione nazionale fosse strettamente conforme al diritto internazionale. Dovrebbero adottare misure appropriate per prevenire le violazioni della protezione, della sicurezza e dell'incolumità delle missioni e dei rappresentanti diplomatici e consolari, compresi i loro archivi, documenti e comunicazioni. La CELAC ha anche esortato tutti gli Stati a prevenire gli abusi dei privilegi e delle immunità, soprattutto nei casi di violenza, e a cooperare con lo Stato ospitante, qualora tali abusi fossero stati commessi. Era imperativo che tutte le controversie riguardanti il rispetto di tali obblighi internazionali fossero risolte con mezzi pacifici, senza l'uso o la minaccia dell'uso della forza o qualsiasi altra violazione della Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche e la Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari. La CELAC ha invitato gli Stati che non l'avessero ancora fatto a considerare di diventare parte di queste convenzioni e di altri strumenti pertinenti.

Jaiteh (Gambia), parlando a nome del gruppo degli Stati africani, ha detto che è una questione di profonda preoccupazione che i rappresentanti diplomatici e consolari affrontino ancora rischi significativi nelle loro funzioni ufficiali. Il gruppo degli Stati africani ha invitato gli Stati membri, in particolare gli Stati che ricevono diplomatici, a aderire alle migliori pratiche internazionali in materia di protezione dei diplomatici, in linea con il diritto internazionale, come previsto dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. In base a tali convenzioni, gli Stati riceventi avevano il dovere speciale di proteggere tali agenti e di astenersi dall'esercitare qualsiasi diritto di esecuzione nei loro confronti, in particolare l'arresto o la detenzione, e di rispettare il principio di inviolabilità.

Il Gruppo degli Stati africani ha ribadito la sua ferma condanna di qualsiasi violazione del diritto internazionale, compreso qualsiasi atto proibito, come gli attacchi alla persona, alla libertà o alla dignità di un diplomatico, e ha incoraggiato gli Stati a continuare a far rispettare rigorosamente tali divieti. Gli Stati non solo devono astenersi dall'arrestare tali agenti, ma devono anche proteggere le loro proprietà e non sottoporli a perquisizioni di alcun tipo da parte delle loro forze di polizia o di sicurezza armata. Oltre ad astenersi da comportamenti dannosi, gli Stati riceventi dovrebbero adottare misure preventive per garantire la protezione dei diplomatici da attacchi da parte di individui o gruppi di persone, conformemente al diritto internazionale.

I recenti atti di violenza e intimidazione hanno dimostrato le minacce e i rischi costanti che i diplomatici devono affrontare. La comunità internazionale in generale, e ogni Stato membro in particolare, deve continuare a lavorare senza sosta per garantire che i diplomatici possano continuare a svolgere le loro funzioni nel miglior ambiente possibile, senza temere per la loro sicurezza e quella delle loro famiglie, e dovrebbe farlo indipendentemente dalla nazionalità, dalla razza o dalla religione.

Chaboureau (Osservatore per l'Unione Europea), parlando anche a nome dei paesi candidati Albania, Montenegro, Serbia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Turchia; il paese del processo di stabilizzazione e associazione Bosnia-Erzegovina; e, inoltre, Georgia, Repubblica di Moldova e Ucraina, ha detto che i continui incidenti violenti, e persino mortali, che coinvolgono il personale e i locali diplomatici e consolari sono motivo di grande preoccupazione per tutti. L'inviolabilità delle missioni diplomatiche e consolari e dei loro rappresentanti deve essere rispettata. L'Unione europea ha esortato gli Stati a osservare, attuare e applicare rigorosamente le disposizioni del diritto internazionale ai sensi della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, che gli Stati membri dell'Unione europea applicano pienamente. Era inoltre necessaria una stretta cooperazione in materia di sicurezza, non solo a livello internazionale, ma anche a livello nazionale tra le missioni e le autorità locali competenti.

L'Unione europea ha condannato fermamente gli attacchi contro le missioni diplomatiche e consolari, in particolare quelli contro i locali e le attrezzature tedesche in Afghanistan e contro l'ambasciata d'Austria in Libia. Gli atti violenti contro tali missioni o il loro personale non possono mai essere giustificati. Era nell'interesse comune di tutti gli Stati garantire l'incolumità fisica delle missioni diplomatiche e consolari e dei loro rappresentanti, condizione essenziale per il loro buon funzionamento. Tutti gli Stati interessati dovrebbero consegnare gli autori alla giustizia.

In base alle Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, rispettivamente, gli Stati riceventi hanno il dovere speciale di proteggere le missioni diplomatiche e

i locali consolari. A questo proposito, si deve prestare particolare attenzione alle minacce poste dai terroristi e da altri gruppi armati, come attestato dagli eventi accaduti in Somalia e in Afghanistan. Inoltre, il personale diplomatico e consolare aveva il dovere di rispettare i rispettivi obblighi previsti da tali Convenzioni, in particolare l'obbligo di rispettare le leggi e i regolamenti dello Stato ricevente.

In considerazione del numero di violazioni del diritto internazionale pertinente, gli sforzi per proteggere il personale diplomatico e consolare e i locali dovrebbero continuare o addirittura essere intensificati. Le relazioni diplomatiche sono di grande importanza per stabilire la fiducia tra le nazioni e devono essere protette. L'Unione europea ha invitato nuovamente tutti gli Stati che non l'avessero ancora fatto a considerare la possibilità di diventare parti delle suddette convenzioni di Vienna.

La signora Nyrhinen (Finlandia), parlando a nome dei paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia), ha detto che era molto preoccupante che gli agenti diplomatici e le sedi continuassero ad essere vittime di attacchi negli Stati riceventi, nonostante il riconoscimento generale del dovere speciale di proteggerli. I paesi nordici hanno apprezzato le informazioni contenute nel rapporto del Segretario generale, che contribuiranno a sensibilizzare la comunità internazionale sulle violazioni riscontrate dagli Stati di origine e sulle misure adottate dagli Stati di destinazione in risposta ad esse. Hanno accolto con favore i nuovi Stati parte degli strumenti giuridici internazionali relativi alla protezione, alla sicurezza e all'incolumità delle missioni e dei rappresentanti diplomatici e consolari, e hanno invitato gli Stati non ancora parte a aderirvi. Tutti gli Stati parte dovrebbero inoltre attuare pienamente tali strumenti.

Gli Stati riceventi erano tenuti dal diritto internazionale, in particolare dalle Convenzioni di Vienna sulle relazioni diplomatiche e sulle relazioni consolari, rispettivamente, a proteggere le sedi diplomatiche e consolari e a prevenire qualsiasi attacco contro i rappresentanti diplomatici e consolari. Quando non lo facevano, lo Stato ferito aveva il diritto di chiedere un rapido risarcimento per qualsiasi perdita o danno risultante. Tale dovere di protezione si estendeva anche alle missioni straniere e ai rappresentanti delle organizzazioni internazionali intergovernative e ai funzionari di tali organizzazioni. Misure efficaci per migliorare tale protezione e la sicurezza di tali missioni, rappresentanti e funzionari erano cruciali per consentire loro di adempiere ai loro mandati. Erano inoltre necessarie una stretta cooperazione e la condivisione delle informazioni in materia di sicurezza, non solo a livello internazionale ma anche a livello nazionale tra le missioni e le autorità locali competenti.

Nonostante gli sforzi compiuti, si erano verificate gravi violazioni, come documentato nel rapporto del segretario generale. I paesi nordici hanno condannato fermamente tutti questi atti, che non possono mai essere giustificati e non devono rimanere impuniti.

Il signor Luna (Brasile) ha detto che la sua delegazione era preoccupata per l'aumento del numero di incidenti contro le missioni diplomatiche e consolari e i rappresentanti osservati nel rapporto del segretario generale. Inoltre, Un numero significativo di incidenti gravi che coinvolgono violazioni delle immunità diplomatiche e consolari, che sono stati riportati dalla stampa in tutto il mondo, non si riflettono nella compilazione del Segretario generale. Tale sotto dichiarazione indicava la necessità di aggiornare l'attuale mandato di segnalazione.

Restava fuori dubbio, tenendo presente che le Convenzioni di Vienna coprivano non solo l'inviolabilità del personale e dei locali diplomatici e consolari, ma anche la protezione degli archivi, dei documenti e delle comunicazioni diplomatiche e consolari, che tali comunicazioni, archivi e documenti devono essere protetti sia offline che online. Mentre, dal 1980 al 2014, le discussioni del Comitato su questo punto dell'ordine del giorno non avevano coperto questo aspetto della protezione delle missioni e dei rappresentanti diplomatici e consolari, le risoluzioni 69/121 e 71/145 dell'Assemblea Generale hanno iniziato a colmare la lacuna. La risoluzione del Comitato sul punto all'ordine del giorno da adottare nella sessione attuale dovrebbe affrontare adeguatamente le sfide affrontate nella promozione di tutte le dimensioni della protezione, sicurezza e incolumità delle missioni diplomatiche e consolari.

La signora Guardia González (Cuba) ha detto che Cuba era preoccupata per le trasgressioni commesse contro le missioni diplomatiche e i rappresentanti diplomatici e consolari, come riportato dagli Stati membri. Tali flagranti violazioni del diritto internazionale minano gli sforzi per rafforzare la cooperazione tra gli Stati e contravvengono agli obblighi degli Stati ai sensi della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari e della Convenzione sulla prevenzione e la punizione dei crimini contro le persone internazionalmente protette, compresi gli agenti diplomatici.

Cuba condannò inequivocabilmente gli atti di violenza contro le missioni diplomatiche e i rappresentanti diplomatici e consolari e sollecitò l'adozione di misure per prevenire e punire tali atti. Ha anche chiesto il rispetto di tutti i principi e le norme applicabili del diritto internazionale relative all'inviolabilità dei locali delle missioni diplomatiche e consolari e delle missioni permanenti presso organizzazioni internazionali, inclusa la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite.

Secondo la legge cubana, qualsiasi atto di aggressione o violazione della dignità e dell'onore dei diplomatici stranieri e di altre persone protette a livello internazionale erano considerati reati gravi e venivano puniti come tali. Un sistema di risposta multipla per la sicurezza e la protezione del corpo diplomatico, istituito per garantire la piena protezione degli uffici diplomatici e del personale diplomatico, era accessibile 24 ore su 24 e comprendeva un servizio di interpretazione inglese e francese. Di conseguenza, i diplomatici a Cuba godevano di un clima tranquillo e sicuro per lo svolgimento delle loro funzioni. Il suo governo continuerà a prestare particolare attenzione alla protezione e alla sicurezza delle missioni diplomatiche e dei rappresentanti accreditati nel suo territorio, a testimonianza del suo impegno nei confronti delle norme internazionali esistenti in materia, in particolare la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche.

La sua delegazione ha sostenuto il mantenimento dell'attuale punto all'ordine del giorno del Comitato per l'esame su base biennale.

La signora Buner (Turchia) ha detto che le missioni diplomatiche e consolari e i loro rappresentanti svolgono un ruolo chiave nelle relazioni internazionali, rendendo la loro protezione essenziale per lo sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni. La Turchia era fortemente impegnata nella Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e nella Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. Molte delle disposizioni di queste convenzioni, come il dovere speciale del paese ospitante di proteggere i locali e gli agenti diplomatici e consolari, erano norme consolidate del diritto internazionale. Il suo governo condannava tutti gli attacchi perpetrati contro le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari in tutto il mondo.

Le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari turchi, compresi i funzionari di alto livello, erano stati il bersaglio di molti attacchi, in violazione delle convenzioni già menzionate. Sebbene i paesi ospitanti interessati avessero preso le misure necessarie per prevenire o porre fine a tali incidenti, alcuni Stati membri avevano permesso a organizzazioni terroristiche, come il Partito curdo dei lavoratori, il Partiya Yekitiya Demokrat e l'organizzazione terroristica Fethullah, di organizzare proteste davanti alle missioni turche, mettendo così in pericolo la sicurezza dei diplomatici turchi e delle sedi diplomatiche. Ha invitato tutti gli Stati a prendere le precauzioni necessarie in questi casi.

La Turchia stava facendo ogni sforzo per proteggere le missioni diplomatiche e i diplomatici nel suo territorio e stava lavorando costantemente per migliorare le misure di sicurezza in vigore. A questo proposito, la cooperazione tra gli Stati, anche in materia di antiterrorismo, era fondamentale.

La signora Seiferas (Israele) ha detto che l'inviolabilità delle missioni diplomatiche e consolari e il dovere speciale di proteggerle sono tra le pietre miliari delle relazioni internazionali. La sua

delegazione ha accolto con favore l'impegno del segretario generale a sviluppare misure efficaci per migliorare la protezione, la sicurezza e l'incolumità delle missioni e dei rappresentanti diplomatici e consolari.

Le missioni e i diplomatici israeliani sono stati a lungo bersaglio di attacchi terroristici, compresa l'attività terroristica sponsorizzata dallo Stato, e continuano a essere gli obiettivi di odiosi complotti in tutto il mondo. La natura internazionale di tali crimini richiedeva una risposta internazionale risoluta. Gli Stati dovevano cooperare strettamente e condividere l'intelligence in materia, condannare fermamente e prendere provvedimenti contro gli Stati che sostenevano tali attacchi. Gli Stati riceventi hanno l'obbligo di proteggere le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari in base alla Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari e altri strumenti pertinenti del diritto internazionale. Ha esortato la comunità internazionale a garantire un ambiente sicuro in cui le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari possano svolgere i loro compiti essenziali liberi da qualsiasi minaccia esterna.

Musikhin (Federazione Russa) ha detto che la sua delegazione era estremamente preoccupata per il disprezzo mostrato nei due anni precedenti da alcuni Stati per le norme universalmente riconosciute del diritto diplomatico e consolare internazionale. Questo disprezzo era stato evidente nelle azioni intraprese dalle autorità degli Stati Uniti che la sua delegazione aveva portato all'attenzione del Segretario generale e dell'Assemblea generale (cfr. A/72/948).

Durante il periodo dal dicembre 2016 all'aprile 2018, il governo degli Stati Uniti, citando il suo Foreign Missions Act del 1982 e le sentenze del suo Segretario di Stato emesse ai sensi di tale legge, aveva adottato una serie di misure provocatorie, ostili e coercitive, senza precedenti per portata e cinismo, che avevano colpito una serie di missioni ufficiali russe e i loro beni e anche il personale di tali missioni e i loro familiari. Lo scopo di tali misure era stato quello di espellere i rappresentanti ufficiali russi, i loro colleghi e i membri delle loro famiglie dai locali legittimamente occupati da loro; di causare danni alla dignità sovrana della Federazione Russa e danni morali al personale delle sue missioni ufficiali; di creare ostacoli al normale funzionamento delle missioni diplomatiche e degli uffici consolari della Federazione Russa negli Stati Uniti; e di privare la Federazione Russa dell'accesso ai beni che aveva utilizzato per scopi sovrani.

Il 29 dicembre 2016, il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti aveva informato l'ambasciata della Federazione Russa della revoca del permesso di utilizzare i locali dell'ambasciata russa a Washington e parte dei locali della missione permanente russa a New York; della revoca di tutti i privilegi e immunità; e del divieto di accesso a tali strutture a partire dal 30 dicembre 2016 da parte di qualsiasi

persona compresi i rappresentanti russi. In considerazione degli scopi ufficiali per i quali quei locali erano stati utilizzati, tra cui eventi protocollari, deposito di archivi e come residenza del personale dell'ambasciata e della missione permanente, la sua delegazione aveva portato la questione all'attenzione della commissione per le relazioni con il paese ospitante nei due anni precedenti. Il 31 agosto 2017, il Dipartimento di Stato aveva annunciato il ritiro del consenso per l'apertura e il funzionamento del Consolato generale della Federazione Russa a San Francisco e la revoca di tutte le immunità; aveva chiesto la cessazione di tutte le attività del Consolato generale e annunciato il divieto per qualsiasi persona, compresi i rappresentanti russi, di accedere all'area degli uffici dell'edificio del Consolato generale e al mantenimento degli archivi in quei locali. A partire dal 1° ottobre 2017, l'accesso era stato vietato anche alla sezione residenziale dell'edificio e alla residenza del console generale, a cui in quella data era stata revocata ogni immunità. Simili restrizioni erano state imposte anche alla Missione commerciale della Federazione Russa a Washington e al suo ufficio di New York.

In una nota del 26 marzo 2018, il Dipartimento di Stato aveva annunciato il ritiro del consenso per l'apertura e il funzionamento del Consolato Generale della Federazione Russa a Seattle, così come il ritiro dei permessi per l'uso dei locali per scopi diplomatici e consolari; il ritiro di tutte le immunità dai locali; e il divieto di mantenere archivi in quei locali.

Nonostante le proteste della Federazione Russa, l'annuncio di tali misure restrittive era stato seguito dall'ingresso forzato nei locali da parte delle autorità statunitensi; perquisizioni con il pretesto di "test" o "ispezioni"; e lavori strutturali che erano stati eseguiti senza l'accordo della Federazione Russa, con conseguenti danni ai locali e agli oggetti ivi situati. Egli sottolineò che la Federazione Russa era il proprietario legale o il locatario delle strutture in questione.

Inoltre, le ripetute richieste della Federazione Russa attraverso il canale diplomatico di permettere ai suoi rappresentanti di ispezionare i locali e di organizzare eventi speciali di protocollo in essi, il Dipartimento di Stato aveva sistematicamente rifiutato di concedere l'accesso a qualsiasi di queste strutture. Di conseguenza, contrariamente al contenuto delle note del Dipartimento di Stato, che prevedevano una procedura di autorizzazione per le visite dei rappresentanti russi, la Federazione Russa era stata per un lungo periodo di tempo completamente privata della possibilità di controllare o avere accesso a quelle strutture o di esercitare i poteri di un proprietario. Allo stesso tempo, i rappresentanti degli Stati Uniti avevano regolarmente ottenuto l'accesso ai suddetti locali, senza il consenso o la conoscenza della Federazione Russa.

Era quindi chiaro che i locali erano stati occupati dalle autorità statunitensi. Nonostante le proteste della Federazione Russa, le autorità statunitensi avevano tolto e rimosso da tutti i locali già menzionati le bandiere nazionali della Federazione Russa. L'inviolabilità dell'archivio del Consolato Generale della Federazione Russa, che conteneva, tra l'altro, dati personali di richiedenti, compresi cittadini russi e americani, era stata anch'essa violata. Senza il consenso della Federazione Russa, le autorità statunitensi avevano rimosso l'archivio dai locali del Consolato generale, lo avevano imballato in scatole e lo avevano inviato a Washington per trasferirlo all'Ambasciata, utilizzando una società di trasporti incaricata dal Dipartimento di Stato.

Gli atti descritti costituivano una grave violazione del principio di inviolabilità dei locali e delle residenze ufficiali ed erano incompatibili con la Carta delle Nazioni Unite, la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, la Convenzione consolare russo-americana, l'Accordo tra le Nazioni Unite e gli Stati Uniti d'America riguardante la sede delle Nazioni Unite e la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite.

Nonostante le proteste sistematiche della Federazione Russa, il governo degli Stati Uniti non solo non aveva intrapreso alcuna azione per cessare la sua condotta illegale e risolvere la situazione, ma aveva anche affermato di agire nel pieno rispetto del diritto nazionale e internazionale. Di conseguenza, nessuna delle persone coinvolte nella realizzazione di tali azioni era stata perseguita dalle autorità statunitensi. Gli atti descritti si erano basati su un presupposto giuridicamente infondato che il paese ospitante avesse il diritto unico e assoluto di adottare misure unilaterali per porre fine al funzionamento delle missioni diplomatiche e dei posti consolari stranieri, sollevando le immunità, vietare l'accesso dello Stato d'invio ai suoi locali e allontanare il personale della missione e i membri delle loro famiglie da tali locali, che comprendevano le residenze personali, in condizioni palesemente inaccettabili, senza nemmeno fornire le garanzie che, secondo il diritto internazionale, devono essere fornite a uno Stato d'invio in caso di guerra o di rottura delle relazioni diplomatiche. Di conseguenza, l'essenza stessa delle istituzioni del diritto internazionale diplomatico e consolare e i loro principi fondamentali venivano minati.

Le conseguenze delle misure adottate dalle autorità statunitensi, che andavano ben oltre il quadro delle relazioni bilaterali tra la Federazione Russa e gli Stati Uniti, potevano creare un precedente estremamente spiacevole e causare gravi danni alla stabilità dell'intero sistema di relazioni internazionali. Sebbene la Federazione Russa fosse stata costretta, in risposta, a prendere alcune misure lecite, le Nazioni Unite dovevano anche valutare le azioni degli Stati Uniti. Se fosse diventato la norma impedire l'uso dei locali delle ambasciate e dei consolati ed espellere il loro personale da

tali locali e dalle loro residenze private nel giro di poche ore, le missioni diplomatiche e consolari non sarebbero state in grado di funzionare normalmente. Era quindi necessario attirare l'attenzione di ogni Stato sulle azioni degli Stati Uniti. In assenza di una condanna collettiva, ogni Stato potrebbe cadere vittima di tali azioni. Gli atti descritti erano esempi vividi di misure violente e coercitive che costituivano gravi violazioni del principio di inviolabilità delle missioni diplomatiche e consolari e della loro sicurezza. Sebbene nessuno dei funzionari consolari o dei membri delle loro famiglie abbia subito danni fisici a seguito di tali azioni, ciò era dovuto esclusivamente alle precauzioni prese dal personale consolare. Era stato particolarmente inquietante che gli atti illeciti fossero stati perpetrati da agenzie governative e che invece di garantire la sicurezza e l'incolumità delle ambasciate e dei consolati sul suo territorio, lo Stato ricevente fosse entrato illegalmente nei loro locali con la forza e avesse adottato altre misure violente.

Le azioni arbitrarie delle autorità statunitensi non erano un caso isolato, come dimostrato da attacchi simili perpetrati due anni prima contro le missioni diplomatiche e consolari russe in Ucraina. Anche se il rapporto relativo agli attacchi prodotto dalle autorità ucraine conteneva una grande quantità di informazioni, esso taceva riguardo al perseguimento degli autori. Inoltre, gli attacchi contro le strutture russe in Ucraina erano continuati, compreso uno effettuato il 27 settembre 2018 da un gruppo di radicali ucraini di estrema destra contro la missione commerciale della Federazione Russa a Kiev, che aveva provocato ingenti danni materiali ai locali e ai veicoli. Sebbene le forze dell'ordine avessero redatto un rapporto sull'incidente che descriveva i danni causati, e la Federazione Russa sperasse che venisse condotta un'indagine, aveva poche speranze riguardo al suo esito.

La signora Rivera Sánchez (El Salvador) ha detto che tutti gli Stati parte della Convenzione di Vienna sulla Le relazioni devono rispettare le sue disposizioni. Il rispetto del dovere sancito dalla Convenzione di prendere tutte le misure appropriate per proteggere i locali delle missioni contro qualsiasi intrusione o danno e per prevenire qualsiasi turbamento della pace delle missioni o menomazione della loro dignità richiedeva l'adozione di leggi appropriate e l'attuazione di piani e misure specifiche per garantire la prevenzione, l'indagine e il perseguimento degli atti illeciti. Il diritto penale del suo paese prevedeva quindi che le violazioni della libertà personale fossero punibili con pene detentive maggiorate se commesse nei confronti di persone che avevano diritto a una protezione speciale in base al diritto internazionale, ed erano stati stabiliti meccanismi efficaci per proteggere tali persone.

El Salvador aveva anche rafforzato i suoi protocolli di sicurezza. Tutti gli atti illeciti contro i rappresentanti diplomatici o consolari, i loro locali o le organizzazioni internazionali sono stati trattati

come casi prioritari. Anche se finora non si erano verificate violazioni gravi, tutti gli incidenti erano stati indagati e in ogni caso erano state prese le opportune misure legali; ha inoltre, riconosciuto l'importanza di continuare a garantire la protezione, la sicurezza e l'incolumità delle missioni diplomatiche e consolari e delle organizzazioni internazionali per permettere loro di funzionare efficacemente, e ha continuato a impegnarsi a rispettare i suoi obblighi in questo campo. La sua delegazione ha sostenuto il proseguimento della discussione del punto all'ordine del giorno da parte del Comitato. Il signor Simcock (Stati Uniti d'America) ha detto che il rispetto delle regole che proteggono i funzionari diplomatici e consolari permette a queste persone di svolgere le loro funzioni vitali ed è quindi essenziale per il normale svolgimento delle relazioni tra gli Stati. I diplomatici devono anche essere protetti da atti dannosi da parte di attori non statali. Il numero di attacchi contro funzionari diplomatici e consolari era aumentato negli ultimi anni, coinvolgendo più spesso gruppi armati non statali, ed era diventato più sfacciato. Nell'ottobre 2017, un attentatore suicida aveva fatto esplodere un giubbotto esplosivo a circa 425 metri dall'ambasciata degli Stati Uniti a Kabul, uccidendo diverse persone, tra cui un imprenditore che lavorava per il governo degli Stati Uniti. Lo Stato islamico in Iraq e il Levante, Provincia di Khorasan aveva rivendicato la responsabilità di quell'attacco. Nel 2016, le strutture e il personale delle ambasciate e dei consolati degli Stati Uniti avevano affrontato attacchi, spari o esplosioni di ordigni esplosivi improvvisati in Yemen, Turchia, Pakistan, Bangladesh e Haiti, tra gli altri paesi. Gli Stati Uniti non erano soli nella loro esperienza. Tali attacchi brutali da parte di gruppi armati devono essere inequivocabilmente e universalmente condannati.

Le misure preventive e protettive avrebbero dovuto essere adattate per stare al passo con l'evoluzione della natura e delle circostanze degli attacchi. Le misure necessarie e appropriate per proteggere una missione, e quindi richieste allo Stato ricevente, dipenderebbero dalle minacce potenziali per quella particolare missione. Il suo governo ha cercato di garantire che tutti i suoi diplomatici e funzionari consolari beneficiassero di una maggiore formazione in materia di sicurezza e di buone pratiche di sicurezza personale per contribuire a mitigare i rischi che affrontavano quotidianamente. Ha anche fatto affidamento sulla collaborazione con i suoi partner negli Stati riceventi: Le missioni statunitensi all'estero spesso lavoravano con le forze dell'ordine locali e altre autorità per prepararsi a eventuali evenienze, per esempio conducendo esercitazioni e condividendo informazioni quando necessario.

La comunità internazionale aveva un interesse vitale nella protezione dei diplomatici, poiché la diplomazia era il fondamento delle relazioni internazionali. Di fronte alle forze nel mondo che volevano danneggiare i diplomatici, la comunità internazionale deve rimanere unita e deve continuare

a sviluppare mezzi per prevenire la violenza prima che si verifichi e rispondere ad essa in modo appropriato.

Parlando nell'esercizio del diritto di replica riguardo alle osservazioni riguardanti il suo paese fatte dal rappresentante della Federazione Russa, ha ricordato che la sua delegazione aveva già fatto circolare informazioni dettagliate sulla questione a tutti gli Stati membri.

La signora Gebremedhin (Eritrea) ha detto che la sua delegazione ha condannato fermamente qualsiasi atto di violenza contro le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari. L'Eritrea rimane impegnata a garantire la loro sicurezza, in linea con la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e la Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari. La responsabilità dei diplomatici di promuovere la pace e la prosperità era vitale per la promozione dei principi e degli scopi delle Nazioni Unite. Pertanto, lo scopo dei privilegi e delle immunità stabiliti da tali convenzioni non era quello di beneficiare alcuni individui, ma piuttosto di assicurare il corretto funzionamento delle relazioni tra gli Stati.

L'Eritrea era preoccupata che gli Stati aderenti a queste Convenzioni continuassero a violare la santità dei diplomatici e delle missioni consolari. Tutti gli Stati membri devono aumentare i loro sforzi per proteggere le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari. Nell'era digitale, comunicazioni sicure e ininterrotte sono fondamentali per l'esecuzione delle funzioni diplomatiche e consolari. La comunità diplomatica deve quindi affrontare nuove sfide per la protezione delle comunicazioni diplomatiche, sia offline che online. La raccolta di informazioni dal personale diplomatico e dalle missioni non solo ha violato l'articolo 27 della Convenzione sulle relazioni diplomatiche, ma è anche in contrasto con i principi delle Nazioni Unite e ha minato la fiducia e la cooperazione tra gli Stati. Devono essere prese tutte le misure appropriate per permettere ai rappresentanti degli Stati di adempiere ai loro mandati senza ostacoli, intimidazioni o danni.

Il signor Al Khalifa (Bahrein) ha detto che la discussione annuale del punto all'ordine del giorno ha contribuito a richiamare l'attenzione sulle violazioni a cui i diplomatici possono essere soggetti e sugli sforzi compiuti dagli Stati ospitanti per fornire loro una protezione adeguata in conformità al diritto internazionale. Purtroppo, gravi violazioni sono state commesse contro le sedi diplomatiche nel corso dell'anno precedente, anche se alcuni incidenti recenti non appaiono nel rapporto del segretario generale. Il suo governo ha condannato fermamente tutti gli atti di violenza, ovunque siano stati commessi e qualunque siano le loro cause o motivazioni, contro le sedi e i rappresentanti diplomatici e consolari e gli uffici e il personale delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali. Le convenzioni internazionali relative alla protezione diplomatica non si limitavano a concedere ai

diplomatici alcuni privilegi e immunità; erano la pietra angolare delle relazioni amichevoli tra gli Stati.

Il suo governo attribuiva notevole importanza alla sicurezza delle missioni diplomatiche e consolari in Bahrein. L'unità di protezione diplomatica delle forze di polizia del Bahrein forniva protezione 24 ore su 24 per le missioni e le residenze diplomatiche e consolari. Queste misure di sicurezza sono state rivalutate annualmente. Nessuna violazione della sicurezza delle missioni diplomatiche o del personale ha avuto luogo nel paese.

Kazi (Bangladesh) infine, ha dichiarato che garantire la necessaria protezione, sicurezza e incolumità delle missioni e dei rappresentanti diplomatici e consolari è fondamentale per il corretto svolgimento delle relazioni internazionali a livello intergovernativo. Come Stato parte della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche e della Convenzione di Vienna sulle relazioni consolari, il Bangladesh rimane impegnato a garantire il dovuto rispetto delle loro disposizioni.

Le autorità del Bangladesh non permettevano alcuna impunità agli autori di atti di violenza contro i rappresentanti diplomatici e consolari e i rappresentanti delle organizzazioni internazionali intergovernative. Infatti, la Corte Suprema aveva recentemente respinto una petizione per rivedere una sentenza di pena capitale emessa per l'omicidio di un membro del personale non diplomatico di una missione. Le autorità hanno anche condannato il presunto attacco ai veicoli di un ambasciatore straniero compiuto nel paese e si sono impegnate a consegnare gli autori di tale atto alla giustizia. Il Bangladesh si aspettava che il suo personale diplomatico e non diplomatico ricevesse una protezione simile dagli attacchi criminali e dalle molestie da parte delle autorità degli Stati riceventi.

Ricordando il resoconto dettagliato della sua delegazione sulle misure che il Bangladesh aveva adottato per proteggere le missioni e i rappresentanti diplomatici e consolari consegnato davanti al Comitato durante la settantunesima sessione dell'Assemblea generale, ha esortato le Nazioni Unite e le altre parti interessate a basare le loro valutazioni di sicurezza sul contesto nazionale e ad astenersi dall'esagerare la percezione della minaccia nell'interesse di guadagni finanziari o di altro tipo.

Capitolo 5

Conclusioni

Il 2 febbraio 2021 nei pressi di Goma, città situata nella regione nord-orientale del Kivu del nord, nella Repubblica Democratica del Congo, Luca Attanasio, ambasciatore italiano presso tale paese e il suo entourage sono stati uccisi in un'imboscata nello svolgimento delle loro funzioni. Costoro stavano infatti viaggiando su un convoglio delle Nazioni Unite del World Food Programme, in aiuto a tali aree remote. Il paese dell'Africa centrale e più in particolare tale regione della RDC risulta essere il crocevia di un conflitto molto più ampio a livello internazionale che coinvolge diversi paesi ma soprattutto diverse forze. Questo lo rende un paese altamente insicuro dal punto di vista della sicurezza. In questo elaborato ho analizzato in dettaglio il problema della protezione del personale dalla violenza, più nello specifico di presa d'ostaggio o di natura terroristica, come un problema di politica della comunità internazionale. dal momento che il problema della protezione dei diplomatici e delle loro strutture contro la violenza è *ipso facto* una questione di interesse internazionale è perciò è stata oggetto specifico di una serie di sforzi di cooperazione internazionale multilaterale sotto forma di trattati e altre misure.

Il Parlamento europeo ha adottato con 669 voti favorevoli, 4 contrari e 17 astensioni, una “Risoluzione sulla situazione nella Repubblica Democratica del Congo orientale (RDC) e sull'assassinio dell'ambasciatore italiano Luca Attanasio e del suo entourage” (2021/2577(RSP)). Il testo adottato in plenaria è stato presentato dai gruppi PPE, S&D, Renew, ID, Greens/EFA, ECR e Left. La grave situazione della sicurezza nella RDC orientale continua, infatti, a deteriorarsi con circa 120 gruppi armati che si contendono l'accesso e il controllo delle risorse naturali, compresi i minerali, e sono stati responsabili di rapimenti, uccisioni, torture e violenze sessuali. Il Parlamento ha dunque condannato con la massima fermezza l'uccisione di Luca Attanasio, Moustapha Milambo e Vittorio Iacovacci e ha chiesto che venga condotta un'indagine indipendente e trasparente sulle circostanze degli omicidi.

Lo status di agente diplomatico è stato riconosciuto dai popoli di tutte le nazioni fin dall'antichità. Al momento della sua adozione il 18 aprile 1961, la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche era ampiamente considerata come base fondamentale per codificare il diritto diplomatico. Molti autori oggi la considerano la pietra miliare che regola il diritto delle relazioni diplomatiche.

Quest'ultima è emersa come uno strumento di diritto internazionale fondamentale per la condotta diplomatica in tutto il mondo ed è il punto di riferimento quando si esamina il concetto di immunità

diplomazia. Un esame delle sue disposizioni rivela un tentativo di temperare la facilitazione della diplomazia con la concessione di alcune libertà al singolo diplomatico.

Per quanto riguarda i privilegi e le immunità ai sensi della Convenzione del 1961, questi possono essere divisi in due categorie; in primo luogo, le immunità che prevedono che i locali e i documenti della missione siano inviolabili. Tali immunità sono ritenute assolute. In secondo luogo, le immunità degli agenti diplomatici, delle loro famiglie, del personale subordinato e delle loro famiglie; la persona dell'agente diplomatico è inviolabile e non può essere arrestata o detenuta. L'invulnerabilità dell'agente è l'immunità più antica e fondamentale. La comprensione generale è che lo status diplomatico non dà in alcun modo agli agenti diplomatici il permesso di violare le leggi e i regolamenti dello Stato ricevente.

Nonostante l'accettazione universale da parte degli Stati del principio di invulnerabilità diplomatica, la professione della diplomazia ha sempre avuto i suoi pericoli. Nel corso della storia i diplomatici sono stati esposti a insulti, molestie e attacchi violenti, a volte per mano di autorità statali, ma più spesso da parte di folle e individui.

Fu solo alla fine degli anni '60 che gli attacchi ai diplomatici e alle loro strutture divennero parte delle campagne terroristiche. Anche se non è possibile dividere fenomeni così complessi in periodi ben definiti, si possono distinguere tre tendenze molto ampie in questo tipo di attacchi terroristici nei quindici anni successivi: rapimenti, sequestri di ambasciate e tentativi di assassinio, come nel caso preso in analisi. La violenza indiscriminata contro i diplomatici (di solito sotto forma di attacchi con bombe) rimase una caratteristica di tutto il periodo.

Tra il 1968 e il 1982 la Rand Corporation ha registrato 574 attacchi contro diplomatici e strutture diplomatiche, in totale più del venticinque per cento di tutti gli attacchi terroristici internazionali del periodo. Nel 1983, il livello degli attacchi contro obiettivi diplomatici era salito a quasi il quaranta per cento del totale.

Non solo i terroristi attaccano più spesso obiettivi diplomatici, ma attaccano anche i diplomatici di più Stati. Finora i terroristi hanno compiuto operazioni contro il personale e i locali di almeno sessantasei Stati, con dieci nazionalità come obiettivo in più della metà degli incidenti. Gli Stati più minacciati da questo tipo di violenza sono stati gli Stati Uniti, la Turchia e la Jugoslavia, seguiti da Francia, Cuba, Unione Sovietica e Regno Unito.

Diplomatici e strutture diplomatiche possono essere scelti come obiettivi primari o strumentali, attaccati sia per il loro valore immediato per i terroristi (come l'assassinio dell'ambasciatore britannico

in Irlanda da parte dell'IRA nel luglio 1976) o perché possono essere usati come mezzo per indurre determinate risposte in altri governi.

In questo modo, i terroristi sono stati in grado di registrare proteste contro particolari stati e ottenere varie concessioni, come il rilascio di prigionieri politici, la pubblicazione di dichiarazioni politiche o semplicemente fondi operativi aggiuntivi. In alcuni casi le azioni terroristiche contro i diplomatici hanno provocato risposte da parte degli Stati che sono state o repressive, e quindi controproducenti, o di natura tale da minacciare le stesse libertà che gli Stati affermavano di difendere. Gli attacchi hanno messo in imbarazzo i governi riceventi, esponendo la loro incapacità di proteggere i diplomatici e le loro strutture, e in altri modi hanno causato attrito con gli stati mandanti. Questi ultimi, a loro volta, sono stati costretti a dirottare risorse per proteggere le loro missioni all'estero e hanno subito ulteriori incertezze nella gestione delle loro relazioni internazionali.

Attaccando un funzionario o un ufficio un gruppo che non è strutturalmente o logisticamente adatto per una guerra su larga scala può in effetti influenzare, un gruppo di stati o un sistema mondiale in miniatura.

Le reazioni nazionali e internazionali provocate da questi rapimenti sconvolgono internamente il governo dello Stato ospitante e lo screditano agli occhi del mondo, ma queste sanzioni, per quanto potenti, sono di natura informale. In senso formale, tuttavia, gli atti dei rivoluzionari possono essere legalmente imputati al governo dello Stato ospitante sotto principi di responsabilità internazionale da parte di un arbitrato o di un giudice tribunale.

In generale, uno Stato è obbligato a dare agli stranieri entro i suoi confini la stessa protezione personale accordata ai propri cittadini. Tradizionalmente, lo straniero che sia stato ferito da un privato può esercitare i propri rimedi, come un comune cittadino, solo contro quella persona; lo stato è stato implicato solo se l'attore era un agente dello stato o se lo stato ha negato la giustizia straniera o non offrendo rimedio o non applicandolo. Un'eccezione alla regola tradizionale è stata riconosciuta laddove uno stato fosse stato negligente nel non aver preso ragionevoli precauzioni per mantenere l'ordine interno e ha quindi messo a repentaglio la sicurezza dello straniero. Un'altra eccezione ampiamente riconosciuta è stata riservata al caso di un'insurrezione riuscita, nel qual caso si è tenuto il nuovo governo dello stato responsabile per lesioni a uno straniero se queste derivano da misure prese dagli ex insorti.

Dal momento che il diritto diplomatico è per definizione “non autosufficiente”, per porre maggiore tutela agli agenti diplomatici, sono state stilate diverse convenzioni, frutto della cooperazione multilaterale tra stati. Si parla dunque principalmente della Convenzione sulla repressione dei crimini

contro gli agenti diplomatici ed altre persone internazionalmente protette. La Commissione per il diritto internazionale ha espresso la convinzione che, poiché lo status dei diplomatici era stato tradizionalmente protetto, una convenzione incentrata sulla vittima diplomatica avrebbe avuto più successo di una che avesse tentato di proteggere l'umanità in generale dalla violenza politica. Gli obiettivi della Convenzione sono dunque, punire coloro che commettono attacchi contro i diplomatici, prevedere la cooperazione internazionale nella prevenzione di tali attacchi mediante la diffusione di informazioni sui movimenti terroristici e fungere da dichiarazione scritta che indichi l'opposizione internazionale agli atti terroristici. Il concetto su cui si basa la convenzione è quello di deterrenza: ovvero l'aumento della probabilità di punizione di chi commette reati porterà i terroristi a desistere dagli atti di violenza.

Mentre l'intento criminale è considerato un elemento essenziale dei reati di cui all'articolo 2, l'espressione "a prescindere dal movente" riafferma il principio giuridico universalmente accettato che è l'intenzione di commettere l'atto e non le ragioni che hanno portato alla sua commissione che è il fattore di governo.

Il testo della Commissione prevedeva che ogni Stato Parte dovesse avere giurisdizione sui crimini in questione, e la Commissione sembra aver inteso che ogni Stato Parte avesse la legittimazione ad agire per chiedere l'estradizione. Gli atti coperti dalla Convenzione saranno in generale già reati ai sensi del diritto penale della maggior parte degli Stati, e sembrerebbe quindi che il diritto penale sostanziale della maggior parte degli Stati richieda poche modifiche per dare effetto alla Convenzione. Non si intende stabilire nel diritto sostanziale degli Stati Parte una nuova categoria di "reati contro persone protette a livello internazionale". È probabile, inoltre, che i delitti previsti dall'articolo 2 siano già «punibili con sanzioni adeguate che tengano conto della loro gravità».

Va anche detto che la Convenzione non deroga in alcun modo agli obblighi degli Stati di adottare tutte le misure appropriate per prevenire gli attacchi che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione. Allo stesso tempo, uno Stato che non è parte della Convenzione non è necessariamente tenuto a adottare il meccanismo previsto dalla Convenzione per adempiere al suo obbligo di prendere tutte le misure appropriate per prevenire questi attacchi. In breve, l'adozione di questo meccanismo non è né necessaria né, di per sé, sufficiente affinché uno Stato adempia ai propri obblighi derivanti dalla normativa vigente. È solo una possibile misura aperta agli Stati quando cercano di adempiere al loro dovere di protezione speciale.

L'articolo 3 definisce le circostanze in cui uno Stato Parte è obbligato a stabilire la propria giurisdizione sui crimini. Il paragrafo 3 prevede che la Convenzione non escluda alcuna giurisdizione

penale esercitata in conformità del diritto interno. Ciascuno Stato Parte adotta le misure come può essere necessario per stabilire la propria giurisdizione sui reati di cui all'articolo 2 nei seguenti casi: (a) quando il reato è commesso nel territorio di detto imbarco su una nave o un aeromobile immatricolati in quello Stato; (b) quando il presunto reo è cittadino di tale Stato; c) quando il reato è commesso nei confronti di una persona internazionalmente definita all'articolo 1 che gode del suo status in quanto tale delle funzioni che esercita per conto di tale Stato”.

"Una volta accertato che le circostanze lo giustifichino, lo Stato parte nel cui territorio si trova il presunto reo prende le misure appropriate ai sensi del proprio diritto interno al fine di assicurare la sua presenza allo scopo di processo o estradizione”

L'articolo 7 è la disposizione chiave della Convenzione. Si legge: “Lo Stato Parte nel cui territorio si trova il presunto reo, se non lo estrada, sottoporrà, senza eccezioni di sorta e senza indebito ritardo, il caso alle sue autorità competenti ai fini dell'azione penale, attraverso procedimenti ai sensi dell'art. le leggi di quello Stato”. In altre parole, gli Stati primariamente interessati hanno almeno il dovere morale di chiedere l'extradizione quando il presunto reo si trova in uno Stato che, secondo le normali norme giurisdizionali, non sarebbe affatto coinvolto nel reato.

A livello europeo interviene la convenzione europea sulla repressione del terrorismo, Lo scopo della Convenzione è di aiutare la repressione del terrorismo integrando e, se necessario, modificando gli accordi esistenti in materia di estradizione e assistenza reciproca conclusi tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa, compreso Convenzione dell'Unione europea sull'extradizione del 13 dicembre 1957.

Ciò che quasi tutti gli attacchi terroristici hanno in comune è uno specifico obiettivo secolare e strategico: costringere le democrazie moderne a ritirare le forze militari dal territorio che i terroristi considerano la loro patria”.

Con le coalizioni internazionali che conducevano operazioni all'estero, i gruppi terroristici erano in grado di dare la colpa di molti dei loro problemi all'intervento straniero in quella che consideravano un'occupazione. Questa percezione dell'occupazione ha portato a un'impennata del terrorismo suicida contro chiunque fosse visto come forza di occupazione. I terroristi vedevano i diplomatici come obiettivi difficili da attaccare, ma sapevano anche che un attacco di successo contro di loro avrebbe generato una massiccia copertura giornalistica e potenzialmente costretto un governo a fare concessioni

Un confronto del numero totale di attacchi tra le due epoche identificate mostra che il tasso di attacchi totali rimane relativamente costante, tuttavia, il numero di persone uccise o feriti è aumentato. Dal 1992 al 2015, 2.212 persone sono state uccise e 8.615 sono state ferite in 1.712. Questo è un aumento approssimativo del 227% del numero di uccisi. I dati sovrastanti mostrano come gli attacchi terroristici contro i diplomatici sono aumentati in termini di letalità e si sono spostati dall'America Latina e dall'Europa verso l'Africa, il Medio Oriente e l'Asia centrale e meridionale.

Le questioni di cui sopra associate alla globalizzazione, al networking, alle comunicazioni e al terrorismo suicida sembrano tutte allinearsi con le teorie del "nuovo terrorismo" quando vengono applicate ai maggiori pericoli che i diplomatici devono affrontare.

La maggior parte delle missioni diplomatiche implementa contromisure di sicurezza, molte delle quali rimangono classificate, ma le più visibili sono note come sicurezza fisica e includono alte recinzioni, muri fortificati, barriere e punti di controllo all'ingresso. Questi muri e barriere sono posizionati il più lontano possibile dagli edifici per creare una distanza da possibili attaccanti o esplosioni, chiamato setback. Queste maggiori misure di sicurezza fisica e gli standard di setback hanno costretto i terroristi a sviluppare nuove strategie per accedere alle strutture diplomatiche e attaccare obiettivi difficili.

È possibile dunque concludere che i diplomatici continuano a svolgere un lavoro pericoloso e sembra che la situazione stia peggiorando. L'ascesa del "Nuovo Terrorismo", avversari sempre più sofisticati e l'uso di grandi attentati o attacchi complessi e coordinati stanno cambiando il modo in cui i diplomatici devono operare. I professionisti della sicurezza non hanno ignorato l'evoluzione del terrorismo, ma la sua natura sempre più complessa rappresenta una sfida anche per i paesi più sofisticati. A seguito della maggior parte degli attentati, le commissioni di revisione si riuniscono per indagare sulle carenze della sicurezza e spesso e spesso risultano in ulteriori aggiornamenti della sicurezza o cambiamenti di politica.

Come proteggere i diplomatici da una tattica che i governi ospitanti non sono in grado non sono in grado, anche se non vogliono, combattere? Tre tipi di soluzioni sembrano essere plausibili:

A) Una soluzione diplomatica che prevede un patto multilaterale che negherebbe l'asilo sia ai rapitori che ai prigionieri rilasciati; B) Misure a breve termine, principalmente per aumentare la sicurezza; e C) Adozione di una politica uniforme tra i governi vittime di rifiutare di negoziare con i terroristi.

A) Poiché il rapimento di personale diplomatico si è verificato con maggiore frequenza in America Latina, è stata proposta un'azione congiunta di tutti i governi membri dell'Organizzazione degli Stati Americani (O.A.S.). Un accordo internazionale è stato suggerito nel senso che nessuna nazione

avrebbe dato rifugio ai rapitori di diplomatici o a quelli rilasciati dal carcere come riscatto per l'ostaggio

Quando la questione fu sollevata alla riunione dell'O.A.S. del 1970, tuttavia, alcuni governi, in particolare Cile e Messico, ritennero che un tale accordo avrebbe violato il tradizionale principio latino-americano di asilo politico codificato da una serie di trattati interamericani

La riunione ha infine adottato una risoluzione di compromesso, sponsorizzata dagli Stati Uniti, che condannava il terrorismo, il rapimento politico e l'estorsione come "crimini contro l'umanità e i principi delle relazioni internazionali" e chiedeva inoltre al Comitato Giuridico Interamericano di preparare un progetto di trattato che dichiarasse i rapimenti di diplomatici stranieri diplomatici stranieri come crimini internazionali analoghi alla pirateria aerea e, quindi, non soggetti alle immunità politiche.

La convenzione è stata successivamente scritta e approvata dal 11 Comitato Giuridico Interamericano a 11 nazioni e fu presentata per all'inizio del 1971 a una conferenza dei ministri degli esteri dell'emisfero occidentale. ministri degli esteri dell'emisfero occidentale. La disposizione più controversa della bozza prevedeva l'estradizione di tutte le persone accusate di terrorismo politico, definendo tutti gli atti definendo tutti gli atti terroristici come crimini "comuni" piuttosto che "politici". Questa designazione Questa designazione farebbe rientrare tali atti nelle disposizioni della Convenzione interamericana sull'asilo diplomatico del 1954, attualmente in vigore, che nega il diritto d'asilo a coloro che sono sotto processo o condannati per crimini "comuni".

B) L'articolo 29 della Convenzione di Vienna, che tratta dell'inviolabilità personale dell'agente diplomatico, impone allo Stato ricevente di prendere tutte precauzioni necessarie per proteggere il funzionario e, in conformità con questo mandato, un certo numero di Stati ha adottato molteplici misure per rafforzare la sicurezza diplomatica. Per esempio, dopo un'ondata di sequestri culminati in spargimento di sangue durante l'estate del 1970, il Dipartimento di Stato ha inviato a tutte le ambasciate statunitensi in America Latina una direttiva che richiedeva drastiche riduzioni dei viaggi, segretezza nella pianificazione di qualsiasi viaggio essenziale cooperazione con gli ufficiali di sicurezza locali e una più stretta sorveglianza dell'ambasciata". Il personale diplomatico è stato anche esortato a cambiare la loro routine quotidiana, come gli orari in cui andavano e tornavano dal lavoro, poiché i guerriglieri in genere studiano le abitudini di una potenziale vittima prima di rapirla. Inoltre, le auto dell'ambasciata le auto dell'ambasciata cominciarono a viaggiare in convogli, raccogliendo interi membri del personale nelle loro case al mattino e restituendoli la sera". Secondo quanto riferito,

anche la dimensione del potenziale bersaglio veniva ridotta, diminuendo le dimensioni del personale delle ambasciate. Tuttavia, il Dipartimento di Stato non ha ancora ritirato le persone a carico del restante personale" e le misure elencate sopra sembrano essere di utilità limitata finché sono presenti mogli e figli di agenti diplomatici.

Un'altra tattica sperimentata in quindici paesi dell'America Latina è che lo Stato a migliorare l'addestramento della polizia locale e le sue relazioni con il pubblico con il pubblico, aiutando così a contrastare la riluttanza del pubblico a cooperare con la polizia nella cattura dei rapitori". Ovviamente, questo piano è di dubbio beneficio a breve termine; e, nel frattempo, come nota un terrorista brasiliano descrivendo come sia i passanti che la polizia non siano riusciti a intervenire in un rapimento diplomatico che avveniva sotto i loro occhi: "Uno dei nostri vantaggi è che la polizia non è motivata contro di noi. Noi siamo pronti a rinunciare alle nostre vite, ma loro no".

La Convenzione promulgata nella riunione dei ministri degli esteri dell'emisfero occidentale del 1971 dei ministri degli esteri dell'emisfero occidentale" nella parte pertinente prevede per cooperare nella prevenzione e nella punizione dei crimini contemplati, gli Stati contraenti accettano i seguenti obblighi:

- a. Prendere tutte le misure in loro potere, e in conformità con le loro proprie leggi, per prevenire e impedire la preparazione nei loro rispettivi territori dei crimini [di rapimento ed estorsione diplomatica] che devono essere eseguiti nel territorio di un altro Stato contraente.
- b. Scambiare informazioni e considerare misure amministrative efficaci allo scopo di proteggere [i funzionari stranieri ai quali si deve protezione dovuta].
- d. Cercare di fare in modo che gli atti criminali contemplati nella presente convenzione nelle loro leggi penali, se non lo sono già.
- e. Aderire il più rapidamente possibile alle richieste di estradizione riguardanti gli atti criminali contemplati nella presente convenzione."

Gli Stati Uniti si sono mossi rapidamente per adempiere ai loro obblighi ai sensi di questa disposizione, e il 5 agosto 1971, il Dipartimento di Giustizia e il Dipartimento di Stato inviarono al Congresso una proposta di legge per fornire una protezione estesa contro gli attacchi contro gli Stati Uniti e i funzionari stranieri e alle loro famiglie che si verificano all'interno del paese. In una lettera che accompagnava la legislazione proposta, il Procuratore Generale Mitchell e il Segretario di Stato Rogers hanno osservato:

Di recente, le minacce esplicite e implicite di attivisti militanti e terroristi di commettere atti di violenza fisica contro le persone dei membri del corpo diplomatico, altri funzionari stranieri e funzionari degli Stati Uniti hanno creato grave preoccupazione nei nostri rispettivi dipartimenti. La lezione dalle recenti e dolorose esperienze di altre nazioni con sequestri terroristici di funzionari diplomatici e governativi da usare come pedine in "dispute politiche".

C) Un mezzo per combattere il rapimento di funzionari diplomatici e altri funzionari stranieri già in pratica su scala limitata è la decisione del corpo diplomatico e di alcuni diplomatici e di alcuni governi che le richieste dei terroristi non sarebbero state accolte in nessuna circostanza, anche se ciò poteva significare la morte dell'ostaggio. " Poiché la tattica di sequestrare diplomatici in cambio di un baratto non si è diffusa fino al successo del riscatto dell'ambasciatore Elbrick in Brasile, apparentemente, questa politica avrebbe convinto i guerriglieri della non redditività di questa strategia.

Alla recente riunione dell'Organizzazione degli Stati Americani che ha prodotto la Convenzione sul Terrorismo, i delegati hanno deciso di non incorporare tale politica nell'accordo. La delegazione degli Stati Uniti ha riferito che: La delegazione degli Stati Uniti ha riferito che: "È stato il senso della riunione che questa delicata decisione debba essere lasciata alla responsabilità degli Stati interessati e che non sia necessario includere nell'accordo alcun linguaggio su questo punto. Il governo degli Stati Uniti sostiene questa opinione".

Tuttavia, Argentina, Uruguay, Guatemala e Paraguay hanno già promesso di non contrattare con i rapitori, qualunque sia il costo in vite umane. Il Dipartimento di Stato americano, apparentemente più preoccupato di scoraggiare futuri rapimenti piuttosto che proteggere gli sfortunati prigionieri, ha anche adottato una politica di "nessun tributo". La stessa determinazione è stata presa altrove.

Questa posizione, inutile aggiungere, è rischiosa e richiede una buona dose di insensibilità da parte di chi decide. Diversi omicidi, infatti, sono già avvenuti subito dopo il rifiuto delle richieste dei rapitori. La politica della "linea dura" può anche trascurare il fatto che il pagamento del riscatto è spesso secondario rispetto all'obiettivo di mettere in imbarazzo il governo dello Stato ospitante. Anche assumendo, tuttavia, che il riscatto sia l'obiettivo primario dei guerriglieri, questa politica di fermezza non considera che i terroristi scelgono le loro vittime con cura.

Inoltre, è possibile che questa posizione violi il diritto internazionale. Probabilmente non lo fa perché, come notato, la base teorica implicita per la Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche è molto probabilmente la "necessità funzionale", che tiene conto della sicurezza dello Stato ospite nel formulare i privilegi e le immunità dei diplomatici. Così, finché fintanto che lo Stato

ricevente prende "tutte le misure appropriate per prevenire qualsiasi attacco alla sua persona, libertà o dignità" massimizzando la sicurezza personale del diplomatico prima di un rapimento, ha adempiuto al suo obbligo. Se un rapimento si verifica inevitabilmente dopo che queste misure sono state prese, lo Stato non deve mettere in pericolo la sua sicurezza interna o la sicurezza delle future vittime negoziando con i rivoluzionari o conformandosi alle loro richieste.

Questa interpretazione dell'obbligo dello Stato ospitante riguardo all'inviolabilità personale dell'agente diplomatico è sostenuta da quel paragrafo del preambolo della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche che recita "Rendendosi conto che lo scopo di tali privilegi e immunità non è quello di beneficiare gli individui, ma di assicurare l'efficiente svolgimento delle funzioni delle missioni diplomatiche in quanto rappresentanti degli Stati."

Possiamo dunque concludere dicendo che il rapimento politico, pur essendo una tattica assolutamente spregevole, è apparentemente una strategia di crescente importanza, endemica nei paesi schiacciati dalla rivoluzione di sinistra e dalla reazione di destra. Repressione brutale e autoritaria in risposta alle azioni dei guerriglieri urbani, tuttavia, gioca solo nelle loro mani, perché il loro obiettivo finale è una repressione governativa così severa da provocare il malcontento generale e, alla fine, la rivoluzione. Il l'unica contromisura efficace è probabilmente il rifiuto assoluto da parte di ciò che equivale a un ricatto. Mentre questa è lontana da una soluzione ideale soluzione, come evidenziato dalla morte di ostaggi innocenti, offre la migliore speranza di frenare alla fine i rapimenti politici, facendo guadagnare a chi li pratica poco per i loro problemi

Bibliografia

- A. BOUVY, “*Local voices – power, land and identity: the origins of violence in Masisi*”, in *Search for Common Ground*, 2013
- A. PERLIGER, “*The causes and impact of political assassinations*”, in volume 8, questione 1, gennaio 2015
- A. SELTH, “*The Terrorist Threat to Diplomacy: An Australian Perspective*”, in *Canberra papers on strategy and defence* no. 35, 1986
- ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, “*Consideration of effective measures to enhance the protection, security and safety of diplomatic and consular missions and representatives (Agenda item 84)*” nella *Sixth Committee (Legal) — 69th session*, 21 ottobre e 14 novembre 2014
https://www.un.org/en/ga/sixth/69/protection_of_diplomats.shtml
- B. M. JENKINS “*Diplomats in the front line*”, marzo 1982
- B. MARARO, “*Land, Power, and Ethnic Conflict in Masisi (Congo-Kinshasa), 1940s-1994*” in *The International Journal of African Historical Studies*, vol. 30, no. 3, 1997, pp. 503–538.
- BBCNEWS.COM, “*DR Congo: Bunagana residents flee M23 clashes to Uganda*”, marzo 2003
- BRITANNICA, BRITANNICA, THE EDITORS OF ENCYCLOPAEDIA, “*Rwanda genocide of 1994*” in *Encyclopedia Britannica*, 05 agosto 2016
- COUNCIL OF EUROPE, EUROPEAN TREATY SERIES - NO. 090, “*Explanatory Report to the European Convention on the Suppression of Terrorism*”
- CURTI GIALDINO G, “*Diritto diplomatico consolare internazionale ed europeo*” quarta edizione
- D. BESWICK, “*Unpacking Rwanda’s Involvement in DR Congo and the International Response*”, 19 dicembre 2012

D. GILBERT, *“Taking Stock at 40: The UN Convention Against the Taking of Hostages”*, 20 dicembre 2019

DATI.CAMERA.IT, *“Mozione 1/00327 presentata da Orlando Leoluca (italia dei valori)”*, il 09 febbraio 2010

EISA, PROMOTING CREDIBLE ELECTIONS AND DEMOCRATIC GOVERNANCE IN AFRICA, *“Election update – Democratic Republic of Congo, in number 1*, 20 luglio 2006

F. MISSER, *“Dr congo: the north Kivu crisis with addendum: The arrest of Laurent Nkunda and the rwandan military incursion in the drc”*, commissioned by United Nations High Commissioner for Refugees, in *Emergency and Technical Support Service, writnet independent analysis*, gennaio 2009

G. DE GIUDICI, *“sullo statuto dell'ambasciatore in età moderna - l'inviolabilità tra sacralità e indipendenza giurisdizionale”*

G. LYALL, *“Rebellion and Conflict Minerals in North Kivu”*, 2017

I. STECHEL, *“Terrorist Kidnapping of Diplomatic Personnel”* in *Cornell International Law Journal*, Volume 5 questione 2, primavera 1972

I.BIRDWELL, *“Consideration of diplomatic immunity”*, in *ODUMUNC 2021 Issue Brief UN General Assembly 6th Committee: Legal*

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), *“The Kivus: the forgotten crucible of the congo conflict”*, in *Africa Report N°56 Nairobi/Brussel*, 24 gennaio 2003

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, *“The Inter-Congolese Dialogue: Political Negotiation or Game of Bluff?”* in *Report 37 / africa*, 2001

IRIN NEWS, *“Le Who's who des groupes armés dans l'est”* in *The New Humanitarian*, 10 giugno 2010

J. BROWN, *“Diplomatic Immunity: State Practice under the Vienna Convention on Diplomatic Relations”*, in *The International and Comparative Law Quarterly Vol. 37, No. 1 of Cambridge*

University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, gennaio 1988, p. 53-88,

J. CÉLERIER, A. CHOLLEY, “*La mise en valeur du Kivu*” *Annales de géographie* 1928 pp. 476-477

J. K. STEARNS, “*Dancing in the glory of monsters: the collapse of the Congo and the great war of Africa*”, 2011

J. N. GEINETI, “*U.S. Department of State, Diplomats Crushed by Wave of New Terrorism*”, 21 aprile 2017

J. POTTIER, “*Everybody needs good neighbours: understanding the conflict(s) in Eastern DRC*”, 10 maggio 2002

J. STEARNS, “*North Kivu the Background to Conflict in North Kivu Province of Eastern Congo*”, in *Rift Valley Institute/Usalama Project*, pubblicato nel 2012

K. HOFFMANN, “*Ethnogovernmentality: The colonial legacy of the nexus between ethnicity, territory and conflict*” 8 gennaio 2021

K. VLASSENROOT, “*Doing business out of war. An analysis of the UPDF's presence in the Democratic Republic of Congo*” 13 aprile 2012

L. CANALI, “*Hutu contro Tutsi: le radici del conflitto in Ruanda*”, 8 aprile 2014

L. QUARTI TREVANO, B. DEL BONO, M. ARGENTO, “*Rwanda: il genocidio dei Tutsi*”, 1° giugno 2020

LEGISLATIVE ATTORNEY AMERICAN LAW DIVISION, “*Diplomatic Immunity: History and Overview*”, in *CRS Report for Congress, Order Code RS21672*

M. C. WOOD, “*The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents*”, in *The International and Comparative Law*

Quarterly Vol. 23, No. 4, del Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law, ottobre 1974, p. 791-817 7,

M. N. SCHMITT, “*State-Sponsored Assassination in International and Domestic Law*” in *Yale Journal of International Law*

PARLAMENTO EUROPEO, “*European Parliament resolution of 11 March 2021 on the situation in Eastern Democratic Republic of Congo and the assassination of the Italian ambassador Luca Attanasio and his entourage (2021/2577(RSP))*”, 11 marzo 2021

R. ROSENSTOCK, “*International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step against Terrorism*”, in *Denver Journal of International Law and Policy*, Maggio 2020

R. VARK, “*Personal inviolability and diplomatic immunity in respect of serious crimes*” in *institute of law, university of Tartu*

REDAZIONE ANSA, “*Attacco in Congo, uccisi l’ambasciatore italiano e un carabiniere*”, in *ANSA.it Africa*, 22 febbraio 2021

REPUBLIQUE DU BURUNDI, “*Les forces nationale de libération (FNL), mouvement rebelle (1980 - 2009) devenu parti politique*”, 16 luglio 2015

RFI, “*RDC: L’APCLS, l’un des plus structurés des groupes armés du Nord-Kivu*”, 03 marzo 2013

S. TALMON, “*the not so sacred word of an Italian ambassador and diplomatic immunity for contempt of court*”, in *Paper No 5/2014*, 9 Settembre 2014

THE NEW HUMANITARIAN, “*DRC: IRIN interview with Mayi-Mayi political leader Marcel Munga*”, 11 settembre 2003

TRAC, TERRORISM RESEARCH ANALYSIS CONSORTIUM, “*Alliance of Patriots for a Free and Sovereign Congo (APCLS)*”

UNHCR “*Il genocidio ruandese e le sue conseguenze*”, 2000

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *“Patterns of global terrorism 2003”*, 2004

V. FeiFEI, *“Aggiornamento situazione repubblica democratica del congo (rdc)”*, in CIRPAC - *Centro Interuniversitario di ricerca per la pace, l'analisi e la Mediazione dei conflitti*, aggiornato al 21 novembre 2008

W. D. ZAINAB, *“The Responsibility of states for protection the diplomatic agents”*, 2013

WORLD DIRECTORY OF MINORITIES AND INDIGENOUS PEOPLES, *“Banyarwanda”*, giugno 2018

Sitografia

<https://apcasbl.org/>

<https://www.sadc.int/about-sadc/overview/history-and-treaty/>

www.enoughproject.org/

https://www.treccani.it/enciclopedia/laurent-desire-kabila_%28Dizionario-di-Storia%29/

Enciclopedia Treccani, “*Katanga*”, <https://www.treccani.it/enciclopedia/katanga/>

Enciclopedia Treccani, “*Habyarimana*”,

Juvénal, <https://www.treccani.it/enciclopedia/juvenal-habyarimana/>

United Nations Mission in The Democratic Republic Of Congo, Closure of MONUC,

<https://monuc.unmissions.org/en/background>

“*Congo civil war*”, globalsecurity.org