

3



**Approccio
giuridico
alle emergenze
complesse**

manuale operativo



Indice

1. Nozioni di diritto e di diritto internazionale pubblico
2. Diritti umani, diritto internazionale dei diritti umani
3. Diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario
4. L'approccio giuridico alle situazioni di emergenza: quale diritto applicabile ?

Gli obiettivi di questa scheda sono:

- contribuire a costituire un legame tra il lavoro quotidiano sul campo e le azioni di promozione e tutela dei diritti umani;
- proporre un quadro giuridico nell'ambito del quale sia possibile confrontarsi e progettare nell'interesse dei beneficiari.

1. NOZIONI DI DIRITTO E DI DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO

DIRITTO E CONTRATTO SOCIALE

Nell'ambito del pensiero illuminista si sviluppa un importante dibattito e vengono elaborate diverse teorie relative all'idea di Stato, a quella di potere e alle diverse forme in cui possa realizzarsi il governo degli uomini. Si fa strada il concetto della limitazione e della separazione del potere quale migliore forma di controllo sull'operato dei governanti. L'unica garanzia contro gli abusi dei governanti è che "il potere arresti il potere", ovvero la divisione dei tre poteri fondamentali (il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario), che debbono essere affidati a mani diverse, in modo che ciascuno di essi possa impedire all'altro di esorbitare dai suoi limiti convertendosi in abuso dispotico. La riunione di questi poteri nelle stesse mani, siano esse quelle del popolo o del despota, significherebbe la negazione della libertà poiché annullerebbe quella "bilancia dei poteri" che costituisce l'unica salvaguardia o "garanzia" costituzionale in cui risiede la libertà effettiva.

Il pensiero illuminista si sviluppa, si evolve e dà vita a riflessioni importanti sulla formazione delle società.

L'uomo sceglie di rinunciare alla sua libertà originaria, lo stato di natura, per costituire insieme ad altri uomini una società organizzata al fine di garantire la sua sicurezza e quella dei suoi beni. Si sviluppa il concetto di *contratto sociale*.

Il contratto in Rousseau è il momento in cui gli individui giungono consapevolmente e liberamente a costruire la società attraverso un patto di associazione e non di sottomissione, dato che ogni individuo nel cedere alla comunità la propria sovranità diviene automaticamente sovrano di sé stesso. L'atto costitutivo della comunità avviene sul piano di una assoluta uguaglianza: in tal modo non esiste nessun rapporto di dipendenza fra gli individui, ma soltanto un legame di ciascuno con la realtà politico -associativa, cioè un legame con sé stessi.

L'autorità sovrana viene preservata e perpetuata grazie alla **Costituzione**, qualora sia valida ed in grado di mantenere l'equilibrio sovrano - governo.

Col termine "sovrano" si intende colui che riesce "*nel far guidare la forza comune dalla volontà generale*". Questi è, quindi, il depositario del principio di sovranità, che possiede due diversi attributi: inalienabilità ed indivisibilità. La sovranità non può essere alienata poiché essa è in stretta relazione con un'altra realtà, per sua natura inalienabile: la volontà generale.

Una Costituzione in grado di assolvere ai propri compiti è quella che costringe il governo ad adempiere al proprio compito primario: l'applicazione delle leggi e soltanto delle leggi. Le leggi, infatti, sono l'espressione diretta e più autentica della volontà generale.

Sulla base di queste teorie e di queste concezioni politiche si sono sviluppati i moderni Stati.

La maggioranza delle Costituzioni degli Stati è costruita in due parti: la prima, generalmente il preambolo, enuncia i valori del modello di organizzazione politica scelta; la seconda, descrive le modalità di distribuzione del potere, vale a dire il modo in cui si raggiunge l'equilibrio e si sviluppa l'interazione tra il potere esecutivo, il legislativo e il giudiziario.

La decolonizzazione e l'implosione di alcuni grandi Stati federali hanno condotto alla creazione di nuovi stati, un gran numero dei quali fanno esplicito riferimento, nella loro Costituzione, alla Dichiarazione universale dei diritti umani.

STATO, STATO DI DIRITTO E GERARCHIA DELLE NORME GIURIDICHE

La definizione dello Stato comprende 3 elementi:

- una **popolazione**: tale concetto, peraltro, si complica alquanto allorché si prenda in considerazione la questione delle minoranze, che sono spesso presenti in più Stati e quindi difficilmente classificabili come nazionali dell'uno o altro Stato (ad esempio, il popolo curdo);
- un **territorio**: tuttavia, le frontiere internazionalmente riconosciute non coprono sempre le zone di insediamento di una data popolazione;
- un **sistema di governo** organizzato, la cui natura e le cui forme possono essere molto varie: unitario o federale, monarchico, parlamentare, repubblicano, a regime presidenziale, ecc.

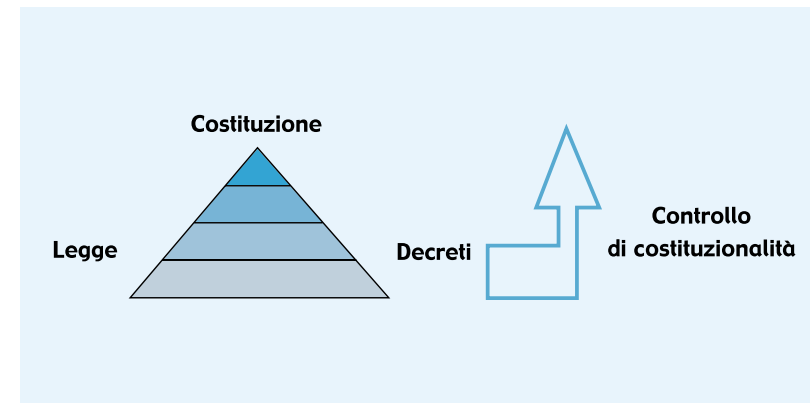
Dal punto di vista giuridico, lo Stato è il titolare della sovranità ed ha, dunque, il monopolio dell'uso della forza. Secondo la teoria democratica, la **sovranità nazionale** (il potere) è esercitata dalla popolazione, attraverso dei rappresentanti scelti in occasione di elezioni libere e regolari.

L'espressione **Stato di diritto** indica il concetto di uno Stato in cui il diritto positivo incarna in modo soddisfacente i valori di giustizia e di sicurezza che sono funzione del diritto e trova, in questi valori, la forza necessaria per contenere il potere e la libertà. E questo problema si cala nella pratica, fondamentalmente, per trovare come, mediante una o diverse tecniche concrete che cercano di realizzare questo principio, il potere pubblico, l'amministrazione dello Stato e i suoi funzionari, possono essere obbligati a rispettare il diritto.

Il **diritto** è costituito da un insieme di regole giuridiche (leggi costituzionali, decreti, regolamenti, leggi parlamentari, ecc.) di valore diverso, classificate secondo un principio gerarchico. È quindi essenziale accertare che ogni norma non sia in contraddizione con quelle gerarchicamente superiori.

A livello nazionale, questo controllo viene svolto dal giudice interno e in ultima istanza da una giurisdizione superiore (ad esempio la Corte Costituzionale), restando la Costituzione il testo di riferimento più importante.

Il primo livello di applicazione dei diritti umani è sempre il livello nazionale o interno. Infatti, una delle grandi sfide in materia di diritti umani è l'introduzione di norme internazionali all'interno degli ordinamenti nazionali.



Inoltre, le procedure internazionali di ricorso individuale non sono accessibili se non previo esaurimento dei ricorsi interni. Questo significa che la vittima della violazione dovrà dapprima rivolgersi alla giurisdizione di primo grado nel suo paese.

Il diritto internazionale

Con questo termine si indicano una varietà di regole scritte e non scritte, in alcuni casi applicabili a tutta la comunità internazionale e in altri ai soli soggetti che le hanno volontariamente accettate. A livello internazionale esiste un sistema di fonti ben distinto da quello dei singoli ordinamenti nazionali; il collegamento tra i due ordinamenti si realizza tramite lo strumento del rinvio e il ricorso a procedure di adattamento.

Tali fonti sono:

- *jus cogens*;
- consuetudini;
- trattati;
- atti derivati;

- Statuto della Corte internazionale di giustizia, regolamento delle controversie tra Stati, esempi di decisioni.

FONTI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE PUBBLICO

Il diritto consuetudinario

È la fonte primaria dell'ordinamento internazionale. Si forma attraverso la ripetizione costante nel tempo di un dato comportamento da parte di un certo numero di Stati, con la convinzione di ottemperare ad un obbligo giuridico. Le norme consuetudinarie, non scritte, assumono la forma scritta attraverso il processo di codificazione, che realizza il principio di promozione dello sviluppo progressivo del diritto internazionale. Queste norme, scritte o meno, obbligano l'intera comunità degli Stati.

Il diritto "pattizio"

È costituito da trattati, accordi, convenzioni, ecc., strumenti che non hanno tutti lo stesso valore giuridico e che vincolano solo le parti contraenti. L'accordo è un incontro delle manifestazioni di volontà di due o più Stati, che accettano di obbligarsi reciprocamente in materie ritenute degne di tutela da parte dell'ordinamento internazionale.

La **Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati** (1969) disciplina dettagliatamente la materia e prevede la possibilità per gli Stati di apporre riserve ai trattati, qualora questi ultimi prevedano tale possibilità o qualora esse rientrino tra quelle previste dal trattato e sempre se siano compatibili con lo scopo e l'oggetto del trattato.

Atti derivanti da accordi

Non sono altro che gli atti delle organizzazioni internazionali. Gli Stati possono accettare, nel sottoscrivere trattati istitutivi di organizzazioni internazionali (le Nazioni Unite, l'Unione Europea, ecc.), che gli organi di queste ultime emettano atti vincolanti per gli Stati stessi. Tali atti prendono il nome di decisioni, risoluzioni, direttive, ecc. ed assumono un diverso valore: ad esempio, le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite hanno un valore giuridico cogente, al contrario di quelle dell'Assemblea Generale.

In relazione agli atti ed alle risoluzioni dell'Assemblea Generale o del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, è importante sottolineare il ruolo ricoperto dalla volontà politica di mettere in atto tali decisioni. Basti pensare alle numerose risoluzioni relative alla *questione palestinese*, nelle quali da molti anni si enuncia l'obbligo per lo Stato di Israele di ritirarsi dai Territori occupati e che non sono state però mai pienamente applicate.

Il diritto giurisprudenziale

È l'insieme delle decisioni e della pratica giurisprudenziale. Il diritto, infatti, si interpreta ed è proprio il giudice attraverso le sue decisioni a svolgere questa funzione.

Le sentenze possono essere dichiarative, nel qual caso il giudice adatta il diritto esistente ad una fattispecie concreta, o di accertamento, nel senso che producono diritto poiché non esistono norme applicabili alla fattispecie in esame e il giudice è tenuto ad innovare interpretando il diritto.

SOVRANITÀ E INGERENZA NEGLI AFFARI INTERNI DI UNO STATO

L'articolo 2, paragrafo 7 della Carta delle Nazioni Unite afferma che: *"Nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato, né obbliga i membri a sottoporre tali questioni a una procedura di regolamento in applicazione del presente Statuto; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII"*.

Il problema è sapere se le situazioni di violazioni massicce dei diritti, che generano o sono prodotte da situazioni di emergenza complessa, sono da considerare una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, circostanza che legittimerebbe il ricorso alla forza.

La definizione dell'applicabilità delle misure previste dal Capitolo VII della Carta è lasciata alla discrezionalità di un organo politico: il Consiglio di Sicurezza.

IL RUOLO DELL'INDIVIDUO NEL SISTEMA GIURIDICO INTERNAZIONALE

Il riconoscimento dell'individuo nell'ordinamento internazionale si ripercuote inevitabilmente sulla sovranità dello Stato; questo, avendo una competenza personale e territoriale, ha la piena sovranità nel trattamento dei propri cittadini o degli stranieri presenti sul proprio territorio. È quindi lo Stato ad avere competenza primaria nell'assicurare protezione ai diritti del cittadino, mentre la normativa internazionale svolge una funzione complementare.

Tuttavia, anche se lo status giuridico degli individui è definito in via di principio dal diritto nazionale, esistono oggi numerosi elementi di diritto internazionale che conferiscono uno status giuridico internazionale agli individui. Questi elementi si ricavano dal diritto internazionale dei diritti umani e dal diritto internazionale umanitario.

Lo status giuridico internazionale degli individui si manifesta tramite l'esistenza:

- di norme internazionali obbligatorie relative sia ai diritti umani in generale che al trattamento di gruppi specifici di persone. Queste norme aprono per gli individui la possibilità di essere, sebbene in modo limitato, titolari di diritti;
- di vie di ricorso individuale o statale, giudiziario o non giudiziario, dinanzi ad un organismo internazionale, in caso di violazione di norme di diritto internazionale concernenti il trattamento degli individui.

Il posto occupato dall'individuo nell'ordinamento internazionale varia a seconda che lo si analizzi in funzione di un sistema gerarchico basato sulle competenze dei soggetti principali del diritto internazionale oppure di una gerarchia stabilita in base ai valori che animano la comunità internazionale.

In effetti, i settori nei quali vi è un coinvolgimento diretto dell'individuo sono limitati, poiché egli non dispone di una grande facilità nel far applicare i suoi diritti.

I diritti umani possono essere analizzati come un'espressione della volontà dello Stato, nel senso che si rivolgono all'individuo all'inter-

no dello Stato, al cittadino, più che all'individuo in quanto persona appartenente all'Umanità.

Utilizzare il concetto di individuo nell'Umanità equivale a porlo al centro delle preoccupazioni della comunità internazionale e farne il fulcro dell'edificio giuridico internazionale, come soggetto nella sua interezza. Ciò suppone una nuova classificazione gerarchica dei valori che dovrebbe affermare il primato delle considerazioni relative all'Umanità su quelle legate all'espressione della sovranità statale.

Il quadro dell'intervento umanitario può essere una situazione d'emergenza complessa dove lo Stato nazionale si è disaggregato e nel quale l'attore umanitario perde i suoi riferimenti pubblici. È necessario valutare attentamente la situazione, onde mantenere neutralità e imparzialità.

2. DIRITTI UMANI, DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI

Per **diritti umani** si intende quell'insieme di norme e principi dalla cui realizzazione dipende il soddisfacimento dei bisogni essenziali dell'individuo e lo sviluppo della persona umana, nel rispetto della sua dignità.

Secondo la concezione delle democrazie liberali, i diritti umani, proprio per la loro natura, precedono e superano l'esistenza dello Stato, che deve proteggerli non solo rispetto ai fini ma anche rispetto ai mezzi.

CLASSIFICAZIONE DEI DIRITTI UMANI

Le diverse "generazioni"

Questa distinzione si opera tra i *diritti della prima generazione*, ossia i diritti politici e civili che sono stati formulati anteriormente, i *diritti della seconda generazione*, ovvero i diritti economici, sociali e culturali e i *diritti detti della terza generazione* come il diritto alla pace o il diritto allo sviluppo, che sono diritti collettivi.

La differenza sostanziale risiede nella difficile applicabilità dei diritti di seconda e terza generazione. Mentre i primi prevedono in capo allo Stato degli obblighi di astenersi da comportamenti che ledano o limitino la realizzazione dei diritti degli individui (obblighi di *non fare*), gli altri comportano un attivo coinvolgimento dello Stato nella creazione delle condizioni per cui essi possano essere realizzati (obblighi di *fare*, dunque, come nel caso del diritto al lavoro, ad un adeguato tenore di vita, ecc.)

La derogabilità

Il modo in cui viene formulato il contenuto di un principio in diritto è fondamentale. Infatti, sebbene nell'ordinamento internazionale odierno le norme relative alla tutela dell'individuo assumano un valore molto alto, queste possono essere formulate prevedendo la possibilità di sospenderle o derogarvi in particolari circostanze e cioè in caso di emergenza, di ordine pubblico o per motivi di sicurezza dello Stato. È il caso, appunto, dei conflitti armati.

Questi diritti così formulati possono dunque subire forti limitazioni

proprio in circostanze nelle quali essi dovrebbero essere maggiormente tutelati. Al contrario, esistono una serie di diritti inderogabili, quali il diritto alla vita, l'interdizione assoluta della tortura e degli altri trattamenti inumani o degradanti, la riduzione in schiavitù, ecc. che non possono essere sospesi in alcuna circostanza.

Sopravvivenza, protezione, partecipazione e sviluppo

Una classificazione dei diritti umani particolarmente funzionale al lavoro umanitario è quella che ripartisce l'insieme dei diritti umani nelle quattro categorie sopra citate.

I **diritti della sopravvivenza** ricoprono i grandi settori dell'assistenza umanitaria: nutrizione e aiuto alimentare, acqua e smaltimento delle acque sporche, rifugio e centri d'accoglienza, servizi medici.

I **diritti della protezione** hanno una dimensione più politica, essendo l'insieme dei diritti che devono garantire il rispetto dell'integrità fisica delle persone, la libertà di non essere oggetto di arresti o detenzioni arbitrarie, il diritto ad un equo e giusto processo, ecc.

I **diritti della partecipazione** permettono alle persone di poter partecipare alla vita politica e alla conduzione degli affari pubblici del proprio paese attraverso il diritto di riunione, di associazione, di voto, ecc.

I **diritti che rientrano nella categoria sviluppo** sono molto vari e vanno oltre i diritti economici, sociali e culturali. Infatti, lo sviluppo umano e durevole è un processo complesso e trasversale.

IL SISTEMA INTERNAZIONALE DI PROTEZIONE DEI DIRITTI UMANI

Esso comprende una serie di atti di carattere universale o regionale, attraverso i quali si realizza la protezione dei diritti umani.

A. Il sistema delle Nazioni Unite

La **Dichiarazione universale dei diritti umani (1948)** è un testo non vincolante che enuncia i diritti fondamentali della persona. La Dichiarazione ha costituito una spinta alla formazione di norme consuetudinarie in materia di diritti umani, che pertanto vincolano tutti gli Stati membri della comunità internazionale.

Dopo il 1948 la Commissione dei diritti umani delle Nazioni Unite ha promosso la stesura e la firma di accordi che vincolassero le parti contraenti. Alcuni di questi strumenti contengono importanti meccanismi di controllo e di attuazione. Di particolare rilievo è, soprattutto, la possibilità prevista per gli individui, in alcuni accordi, di presentare ricorso in caso di violazioni dei diritti umani.

È necessario operare una distinzione tra le **procedure convenzionali** che concernono solo gli Stati firmatari di convenzioni e patti e le **procedure non convenzionali** della Commissione dei diritti umani.

Le procedure convenzionali

Alcuni degli strumenti giuridici elaborati in seno alle Nazioni Unite danno competenza a particolari organi di ricevere ed esaminare *comunicazioni interstatali e comunicazioni individuali*.

I principali organi di controllo sono il Comitato dei diritti umani, il Comitato dei diritti economici, sociali e culturali, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale, il Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, il Comitato contro la tortura e il Comitato per i diritti del fanciullo.

Le procedure d'esame delle comunicazioni interstatali mirano a cercare una soluzione amichevole della controversia, attraverso l'azione di buoni uffici che i rispettivi Comitati mettono a disposizione degli Stati in questione. Allo stesso tempo, le decisioni prese da questi organismi non hanno carattere giurisdizionale ovvero non vincolano gli Stati ma hanno la forma di raccomandazioni. Tuttavia, gli Stati membri delle Nazioni Unite, essendosi impegnati a cooperare per il rispetto dei diritti umani, sono tenuti ad agire in maniera conforme a tali raccomandazioni.

Patto sui diritti civili e politici (1966)

È uno strumento vincolante, che enuncia i principali diritti civili e politici. Prevede i seguenti meccanismi di controllo:

- *comunicazioni interstatali*: qualora uno Stato riscontri violazioni degli obblighi previsti dal Patto da parte di un altro Stato;
- *comunicazioni individuali*: qualora un individuo ritenga di aver subito violazioni dei diritti previsti nel Patto da parte di uno Stato contraente.

Patto sui diritti economici, sociali e culturali (1966)

È uno strumento vincolante, che enuncia i principali diritti economici, sociali e culturali. Prevede il seguente meccanismo di controllo:

- *presentazione di rapporti periodici*: gli Stati contraenti hanno l'obbligo di presentare al Comitato rapporti sullo stato di applicazione delle disposizioni del Patto.

Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti o pene crudeli, inumani e degradanti (1984)

Stabilisce il divieto internazionale di tortura e prevede i seguenti meccanismi di controllo:

- *comunicazioni interstatali*: qualora uno Stato riscontri violazioni degli obblighi previsti dalla Convenzione da parte di un altro Stato;
- *comunicazioni individuali*: qualora un individuo ritenga di aver subito violazioni dei diritti previsti nella Convenzione da parte di uno Stato contraente.

Convenzione per l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione razziale (1965)

Prevede i seguenti meccanismi di controllo:

- *comunicazioni interstatali*: qualora uno Stato riscontri violazioni degli obblighi previsti dalla Convenzione da parte di un altro Stato;
- *comunicazioni individuali*: qualora un individuo ritenga di aver subito violazioni dei diritti previsti nella Convenzione da parte di uno Stato contraente.

Convenzione per l'eliminazione di qualsiasi forma di discriminazione nei confronti delle donne (1979)

Prevede il seguente meccanismo di controllo:

- *comunicazioni individuali*: qualora un individuo ritenga di aver subito violazioni dei diritti previsti nella Convenzione da parte di uno Stato contraente.

Convenzione sui diritti del fanciullo (1989)

Prevede i seguenti meccanismi di controllo:

- *presentazione di rapporti periodici*: gli Stati contraenti hanno l'obbligo di presentare al Comitato per i diritti del fanciullo, o questo

può autonomamente richiederli, rapporti sullo stato di applicazione delle disposizioni della Convenzione.

Le procedure non convenzionali della Commissione dei diritti umani

Fin dalla sua creazione, sono state portate a conoscenza della Commissione numerose violazioni dei diritti umani commesse dagli Stati, senza che l'organismo avesse la possibilità di adottare alcuna misura. Pertanto, nel 1967 e nel 1970 sono state adottate due risoluzioni, la n. 1235 e la n. 1503, dalle quali prendono il nome le due procedure oggi utilizzate dalla Commissione.

Le procedure sono essenzialmente politiche e condizionate dai rapporti di forza e dagli equilibri tra le Nazioni Unite. Esse non istituiscono un sistema di ricorso individuale né apportano alcuna soluzione al problema delle violazioni dei diritti degli individui, ma esaminano violazioni dei diritti umani aventi carattere generale.

Tuttavia, esaminare la situazione dei vari paesi nell'ambito di queste procedure, può avere un grande impatto politico. A questo riguardo le Organizzazioni non governative (Ong) ricoprono un ruolo fondamentale, in quanto importanti strumenti di pressione e di informazione: esse possono usare tutta la loro influenza in questi consessi affinché le violazioni dei diritti umani siano esaminate e condannate.

Procedura 1235: procedura pubblica

Le violazioni dei diritti umani riscontrate nel mondo possono essere esaminate in sedute pubbliche, alle quali è permesso l'accesso

anche alle Ong e alle delegazioni governative. Al termine del dibattito, la Commissione può adottare delle risoluzioni nei confronti dello Stato in questione o intraprendere indagini approfondite.

Procedura 1503: procedura confidenziale

La Commissione si riunisce in seduta privata per esaminare i casi portati alla sua attenzione, confermare o meno la loro ricevibilità e determinare situazioni di violazioni flagranti e sistematiche che meritano un esame approfondito. Lo Stato in questione può essere chiamato ad assistere e ad esprimere commenti ed obiezioni. Con il consenso di quest'ultimo, la Commissione può anche aprire un'inchiesta.

B. Il sistema regionale

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali (1950)

Questo testo, elaborato in seno al Consiglio d'Europa, enuncia i principali diritti civili e politici dell'individuo. All'epoca, la scelta fu quella di fare oggetto della Convenzione i diritti "giustiziabili", onde permetterne una maggiore applicabilità. Le disposizioni della Convenzione sono state in seguito modificate con l'introduzione di vari protocolli. Essa prevede il seguente meccanismo di controllo:

- Corte europea dei diritti umani: con l'entrata in vigore, nel 1998, del [Protocollo n. 11](#), i due organi inizialmente previsti dalla Convenzione, la Commissione e la Corte, sono stati unificati. La Corte è un organo giudiziario le cui decisioni hanno carattere obbligatorio per lo Stato cui si indirizzano; essa siede in permanenza ed è competente ad esaminare ricorsi presentati dagli Stati nonché da individui; può fissare un risarcimento economico.

Convenzione americana sui diritti umani (1969)

Enuncia i fondamentali diritti civili e politici, nonché i diritti economici, sociali e culturali. Prevede il seguente meccanismo di controllo:

- *Corte interamericana dei diritti umani*: ha una competenza giurisdizionale, subordinata all'accettazione da parte degli Stati contraenti. Prende decisioni vincolanti per gli Stati in questione, nelle quali stabilisce l'avvenuta violazione dei diritti enunciati nella Convenzione; può ordinare che venga ristabilito il godimento del diritto violato e può fissare un risarcimento economico.

I GRANDI DIBATTITI

Interdipendenza e universalità

L'articolo 5 della Dichiarazione e del Programma d'azione adottati dalla Conferenza di Vienna (25 giugno 1993) afferma che tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interrelati. La comunità internazionale deve prendere in considerazione l'intera gamma dei diritti umani in maniera giusta ed equa, allo stesso modo e con la stessa enfasi.

Mentre devono essere tenuti in debita considerazione i *background* storici, culturali e religiosi, è dovere di tutti gli Stati, a prescindere dai loro sistemi politici, economici e culturali, promuovere e proteggere tutti i diritti umani e le libertà fondamentali.

Rispetto e sanzioni

La comunità internazionale si è dotata di un largo numero di strumenti giuridici internazionali destinati a proteggere i diritti umani. È

importante però sottolineare che la debolezza del sistema risiede proprio nella loro applicazione e nella sanzione in caso di mancato rispetto delle norme. Essendo, infatti, la comunità internazionale, una comunità di tipo orizzontale, senza cioè una struttura gerarchica preordinata, non esiste un sistema sanzionatorio ben definito.

Frontiere e accesso alle vittime: l'assenza del principio di sussidiarietà a scopi umanitari

Ancora oggi la comunità internazionale non è concorde nel riconoscere l'esistenza di un *diritto di ingerenza umanitaria*. Tralasciando i casi di azioni intraprese sotto l'egida delle Nazioni Unite in base alle disposizioni del Capitolo VII dello Statuto, è infatti sempre necessario che lo Stato sul cui territorio si svolge la situazione di crisi dia il proprio consenso a ricevere e garantire lo svolgimento delle operazioni di assistenza umanitaria.

Diritti umani e situazioni d'emergenza

Fornire assistenza umanitaria è uno dei modi di realizzare i bisogni di base per la dignità umana. Il contesto giuridico nel quale le agenzie umanitarie sviluppano il proprio lavoro in situazioni di emergenza complessa è composto dalle norme del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto umanitario e del diritto internazionale dei rifugiati.

Il diritto all'assistenza umanitaria, che comprende il diritto di accesso per permetterne la fornitura e il diritto di riceverla, sono frequentemente negati, come accade ad esempio in Burundi e in Angola. Il verificarsi di esecuzioni di massa di civili durante un conflitto (come

ad esempio il massacro nel campo profughi di Kibeho in Ruanda o nella safe area di Srebrenica in Bosnia), costituisce un ulteriore e gravissimo problema.

L'assistenza umanitaria perde significato quando ai beneficiari viene negato il rispetto dei fondamentali diritti umani.

L'integrazione di una più grande attenzione per i diritti umani nel lavoro umanitario passa attraverso la presa in considerazione della protezione durante la fase di valutazione iniziale dei progetti di assistenza umanitaria, di riabilitazione, di ricostruzione e di sviluppo.

Qualunque sia il contesto o il paese oggetto dell'intervento, l'abuso dei diritti umani rappresenta una delle cause fondamentali dello svilupparsi di crisi umanitarie parallele o conseguenti ai nuovi tipi di conflitti. L'ampia gamma dei diritti umani può, quindi, essere "usata" come chiave di lettura delle situazioni d'emergenza al fine di elaborare una risposta umanitaria che rappresenti un intervento integrato, consapevole delle radici profonde delle circostanze in cui si opera, con metodologia partecipativa ed obiettivi rivolti alla sostenibilità.

3. DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI E DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO

ASSISTENZA E PROTEZIONE

Non esiste ancora un consenso unanime sulla definizione delle nozioni di assistenza e di protezione da parte di tutti gli attori coinvolti.

Il Comitato internazionale della Croce Rossa (Icrc)

È un'organizzazione neutrale, imparziale ed indipendente la cui esclusiva missione umanitaria è di salvaguardare la vita e la dignità delle vittime della guerra e della violenza interna e di fornire loro assistenza. L'Icrc dirige e coordina le attività internazionali di assistenza umanitaria condotte dal Movimento in situazioni di conflitto. Esso cerca inoltre di prevenire le sofferenze umane promuovendo e rafforzando il diritto umanitario e i principi umanitari universali. Costituito nel 1863, l'Icrc ha dato vita alla Croce Rossa Internazionale e al Movimento della Mezzaluna Rossa.

L'Icrc non è un'organizzazione internazionale costituita da Stati e i governi non hanno alcuna diretta influenza sulle sue attività. Il suo mandato è internazionale e il suo campo di azione è l'umanità intera. L'Icrc opera attraverso i suoi delegati. I suoi finanziamenti vengono da contributi volontari degli Stati firmatari delle Convenzioni di Ginevra, dalle Società nazionali della Croce Rossa e da donatori privati. Per sottolineare il suo particolare ruolo, le Nazioni Unite hanno conferito all'Icrc lo status di osservatore permanente in seno alle Nazioni Unite.

Per il Comitato internazionale della Croce Rossa (Icrc), la **protezione** comprende: la visita regolare ai detenuti in contesti di conflitti armati o altre situazioni di tensione, il ristabilimento dei legami tra i membri delle famiglie separate, la ricerca delle persone disperse, i ricongiungimenti familiari, la liberazione e il rimpatrio dei prigionieri di guerra.

L'**assistenza** include l'aiuto materiale e tecnico nei settori della medicina preventiva e curativa (soprattutto in materia di chirurgia di guerra e di apparecchiature ortopediche), la produzione e distribuzione d'acqua potabile, la ristrutturazione delle infrastrutture nel settore ospedaliero e in quello sanitario, il ristabilimento delle capacità della produzione agricola così come l'aiuto alla sopravvivenza, grazie alla distribuzione di viveri, vestiario, alloggi e altri soccorsi.

Spesso l'assistenza e la protezione sono viste come due materie separate, quando in realtà **l'assistenza è un elemento della protezione**. Quello della protezione è un concetto più ampio, in quanto comprende l'intera gamma dei bisogni delle vittime di un'emergenza e l'insieme degli aiuti umanitari che devono essere forniti.

Il problema non è quindi relativo al dovere di fornire protezione nelle crisi umanitarie, bensì alle modalità. Elementi di protezione possono essere inclusi, ad esempio, nella formazione degli operatori umanitari, attraverso i programmi di ricongiungimento familiare, in progetti educativi, in campagne di promozione dei diritti di gruppi vulnerabili o nei progetti di rafforzamento delle strutture della società civile.

Nel mandato dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (Unhcr), protezione e assistenza sono entrambe presenti. Sebbene il mandato originario continui a riguardare la protezione dei rifugiati e la ricerca di soluzioni giuridiche ai loro problemi, quali la concessione dell'asilo e la garanzia del rispetto dei diritti fondamentali, l'organizzazione ha dovuto progressivamente ampliare il proprio campo d'azione.

Mentre nei primi tempi operava soprattutto per facilitare il reinserimento dei rifugiati, a mano a mano che è intervenuta in altre parti del mondo è stata coinvolta in altre attività. Fra queste vi è la fornitura di assistenza umanitaria, cioè di aiuti materiali sotto forma ad esempio di viveri e di alloggi di fortuna, ma anche di assistenza medica, istruzione e altri servizi sociali.

Il concetto di **protezione** comprende tutte le attività che hanno lo scopo di ottenere il pieno rispetto dei diritti degli individui, in accordo con lo spirito e il testo degli strumenti giuridici nazionali e internazionali pertinenti.

Proteggere significa riconoscere che gli individui hanno dei diritti e che le autorità che esercitano dei poteri su di essi hanno degli obblighi. Significa difendere la dignità umana attraverso la protezione dell'esistenza giuridica delle persone così come di quella biologica. Significa aggiungere alla catena del soccorso l'anello della responsabilità giuridica, garanzia di sopravvivenza degli individui. Nel caso degli attori umanitari, la protezione comprende una serie di attività che hanno l'obiettivo di garantire la sopravvivenza delle popolazioni vittime delle situazioni di emergenza e di prevenire il verificarsi o il ripetersi di violazioni dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario o del diritto dei rifugiati.

Le attività di raccolta delle informazioni e delle testimonianze, in vista di una loro trasmissione alle istituzioni competenti, fanno parte integrante della protezione.

DIRITTI UMANI E DIRITTO UMANITARIO

L'obiettivo del [diritto internazionale umanitario](#) è di limitare gli effetti della guerra sulle persone e sui beni e di proteggere alcuni gruppi particolarmente vulnerabili.

Sebbene nell'ordinamento internazionale esista il divieto dell'uso della forza, le guerre sono una realtà del mondo contemporaneo. Gli Stati mantengono il diritto all'autodifesa, individuale o collettiva e il Capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite prevede la possibilità dell'uso della forza in azioni collettive per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Inoltre, il divieto dell'uso della forza, riferendosi a conflitti di carattere internazionale, non comprende l'eventualità di conflitti armati interni agli Stati.

Mentre il [diritto internazionale dei diritti umani](#) è applicabile sia in tempo di pace che in tempo di guerra, esso prevede la possibilità per gli Stati di derogare o sospendere l'applicazione di alcune norme in caso di emergenza. Al contrario, il diritto internazionale umanitario non prevede tali limitazioni.

Le due branche del diritto internazionale sono complementari poiché si integrano. Il diritto internazionale dei diritti umani offre un'ulteriore protezione per i diritti degli individui.

Il diritto internazionale umanitario comprende una serie di dettagliati strumenti internazionali. Oltre a diverse regole d'origine consuetudinaria, le [Quattro Convenzioni di Ginevra](#) del 1949 e i due [Protocolli addizionali](#) del 1977 ne costituiscono la principale espressione.

Esiste una convergenza naturale tra gli obiettivi del diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario. Entrambi mirano a limitare il potere delle autorità statali, allo scopo di salvaguardare i diritti fondamentali dell'individuo. I trattati relativi ai diritti umani arrivano in modo ampio a raggiungere questo obiettivo poiché coprono praticamente tutti gli aspetti della vita umana. Le regole che essi enunciano devono essere applicate a ogni persona e devono essere rispettate in ogni circostanza (tuttavia, nelle situazioni d'emergenza, l'applicazione di certi diritti può essere sospesa e subire delle restrizioni: vedi sopra, cap. 2, derogabilità).

Dal canto suo il diritto internazionale umanitario non si applica che in tempo di conflitto armato. Le sue disposizioni sono formulate in modo tale da prendere in considerazione le circostanze particolari della guerra.

Nelle situazioni di conflitti armati interni, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani si applicano simultaneamente. In altri termini, il diritto internazionale umanitario costituisce un insieme speciale delle regole che rilevano dal diritto internazionale dei diritti umani, adattate in modo specifico alle situazioni di conflitto armato.

Un certo numero delle sue disposizioni non ha equivalenti nella legislazione dei diritti umani: è il caso, in particolare, delle norme che regolano la condotta delle ostilità o l'uso delle armi. Al contrario, il diritto internazionale dei diritti umani copre certi settori che sfuggono al diritto internazionale umanitario, come la protezione dei diritti politici o di quelli economici e sociali. A dispetto delle sovrapposizioni esistenti, diritto internazionale dei diritti umani e diritto

internazionale umanitario costituiscono comunque due branche separate del diritto internazionale pubblico.

Nei casi di conflitto armato non internazionale, possono essere applicate solo alcune disposizioni del diritto internazionale umanitario: si tratta dell'[Articolo 3 comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra](#).

Articolo 3 comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra

“Nel caso in cui un conflitto armato che non presenti carattere internazionale scoppiasse sul territorio di una delle Alte Parti contraenti, ciascuna delle Parti in conflitto sarà tenuta ad applicare almeno le disposizioni seguenti:

1. Le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattia, ferite, detenzione o qualsiasi altra causa, saranno trattate, in ogni circostanza, con umanità, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole basata sulla razza, il colore, la religione o la credenza, il sesso, la nascita o il censo, o altro criterio analogo.

A questo scopo, sono e rimangono vietate, in ogni tempo e luogo, nei confronti delle persone sopra indicate:

a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi;

b) la cattura di ostaggi;

c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti;

d) le condanne pronunciate e le esecuzioni compiute senza previo giudizio di un tribunale regolarmente costituito, che offra le garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili.

2. I feriti e i malati saranno raccolti e curati.

Un ente umanitario imparziale, come il Comitato internazionale della Croce Rossa, potrà offrire i suoi servizi alle Parti in conflitto.

Le Parti in conflitto si sforzeranno, d'altro lato, di mettere in vigore, mediante accordi speciali, tutte o parte delle altre disposizioni della presente Convenzione.

L'applicazione delle disposizioni che precedono non avrà effetto sullo statuto giuridico delle Parti in conflitto”.

	diritto internazionale dei diritti umani	diritto internazionale umanitario
Campo di applicazione	Diritti individuali (l'applicazione di alcuni diritti può subire delle restrizioni o delle limitazioni per motivi di sicurezza nazionale e di ordine pubblico - vedi sopra, cap. 2, derogabilità)	Conflitti armati internazionali Conflitti armati non internazionali
Norme principali	Dichiarazione universale dei diritti umani (1948) Convenzione sulla prevenzione e la repressione del crimine di genocidio (1948) Patti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali (1966) Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965)	Quattro Convenzioni di Ginevra (1949) Protocolli aggiuntivi (1977) Articolo 3 comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra

	diritto internazionale dei diritti umani	diritto internazionale umanitario
(segue) Norme principali	Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (1979) Convenzione contro la tortura ed altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (1984) Convenzione sui diritti del fanciullo (1989)	
Meccanismi di attuazione	Tribunali e meccanismi di mediazione dell'ordinamento giuridico interno Sistemi regionali di protezione dei diritti umani Sistema di protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite	Alte potenze protettrici Stati Icrc: ha diritto d'iniziativa e può stabilire commissioni d'inchiesta
Dilemma	La via giudiziaria, post-facto, non deve essere l'unico strumento di messa in atto	Confidenzialità

4 L'APPROCCIO GIURIDICO ALLE SITUAZIONI DI EMERGENZA: QUALE DIRITTO APPLICABILE ?

VANTAGGI DELL'APPROCCIO GIURIDICO

Un corretto approccio giuridico alle emergenze complesse fornisce:

- maggiore responsabilità nell'identificazione di doveri specifici e di obblighi nel processo di assistenza umanitaria e nei temi legati alla protezione in situazioni d'emergenza complessa. In questo modo l'assistenza umanitaria e la protezione si muovono dalla realtà dell'assistenza a quella dell'obbligo;
- maggiore capacità decisionale e una libera, significativa e attiva partecipazione, in grado di coinvolgere anche i beneficiari degli aiuti nella gestione dell'assistenza umanitaria e della protezione;
- maggiore chiarezza in merito ai dettagli normativi, forniti da strumenti internazionali e da interpretazioni autorevoli dei trattati e dei meccanismi sui diritti umani, che elencano e definiscono il contenuto dell'assistenza umanitaria e della protezione, inclusa la richiesta di progetti legati all'acqua, all'assistenza medica, al cibo e all'alloggio. Gli standard internazionali in forma di trattati, dichiarazioni o linee guida sono strumenti pubblici e facilmente accessibili che descrivono nel dettaglio i requisiti per la garanzia dei vari diritti;
- maggiore facilità nel raggiungimento del consenso, maggiore trasparenza e minore dimensione politica nel processo di assistenza umanitaria. Gli indicatori e i progetti possono basarsi sugli stan-

dard universali degli strumenti internazionali in materia di diritti umani ed assistenza umanitaria;

- una più completa e razionale struttura di analisi e di lavoro, in cui i settori dell'assistenza umanitaria rispecchino i diritti enunciati nella struttura dei diritti umani;
- salvaguardia integrata contro danni non intenzionali provocati dai progetti di assistenza umanitaria;
- un'analisi più efficace e completa. Un'analisi basata sui diritti umani rivela ulteriori preoccupazioni in termini di protezione, partecipazione, sostenibilità e responsabilità. Un'analisi approfondita conduce a migliori risposte e migliori risultati;
- una base più autorevole per la difesa e per i reclami sulle risorse, con obblighi giuridici internazionali e impegno nazionale che rafforzino i difensori dell'assistenza umanitaria nella loro richiesta, ad esempio, di avere lo sblocco delle merci in dogana o l'accesso alle vittime.

DAI DIRITTI ALLA PRATICA: IL LEGAME TRA I PRINCIPI E IL LAVORO SUL CAMPO

Può essere utile considerare alcuni casi concreti con cui gli operatori sul campo devono confrontarsi in situazioni di conflitto armato o di violenza endemica.

Per migliorare la capacità di risposta è importante conoscere gli strumenti giuridici internazionali applicabili.

Divieto di prestare assistenza umanitaria

L'assistenza materiale viene impedita o bloccata e/o al personale umanitario non è consentito, o lo è in modo limitato, di accedere alle popolazioni vulnerabili:

- diritto internazionale umanitario:
 - un'agenzia umanitaria imparziale, come l'Icrc, può offrire la sua assistenza alle parti in conflitto;
 - speciale protezione e diritto all'assistenza per feriti, malati e bambini;
 - l'utilizzo della fame come metodo di combattimento è proibito;
 - divieto di attaccare o distruggere obiettivi indispensabili per la sopravvivenza della popolazione civile;
 - con il consenso delle parti, dovrebbe essere consentita l'assistenza umanitaria imparziale a favore della popolazione civile;
- diritto internazionale dei diritti umani:
 - libertà di movimento per tutti, incluso il personale umanitario;
 - diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo, compresi cibo, trattamento medico ed alloggio.

Movimenti forzati di popolazione

Un gruppo etnico, religioso o politico oppure un gruppo minoritario è costretto con l'uso della forza a lasciare le proprie case:

- diritto internazionale umanitario:
 - divieto di spostamenti forzati di popolazione;

- diritto internazionale dei diritti umani:
 - libertà di movimento, che implica il diritto di rimanere, partire e tornare e che non può essere soggetta a restrizioni basate su discriminazioni dovute a motivi di razza, sesso, lingua, religione;
 - divieto di separare arbitrariamente i bambini dalle loro famiglie.

Esecuzioni arbitrarie, uccisioni sistematiche di civili

I civili sono sottoposti ad esecuzioni o sono uccisi senza un giudizio finale emesso da una corte competente; si verificano esecuzioni sommarie di civili nei propri villaggi:

- diritto internazionale umanitario:
 - divieto di commettere atti di violenza contro la vita e la persona, divieto di esecuzioni arbitrarie;
- diritto internazionale dei diritti umani:
 - diritto alla vita, divieto di uccisioni arbitrarie;
 - divieto di infliggere gravi punizioni su gruppi nazionali, etnici o religiosi, con l'intento di eliminare il gruppo.

Tortura, mutilazioni, violenza sessuale

La popolazione civile è sottoposta a trattamenti inumani o degradanti, le donne e i bambini subiscono violenze sessuali, vengono praticate mutilazioni:

- diritto internazionale umanitario:
 - divieto di infliggere trattamenti crudeli, inumani o degradanti o violenza sessuale;

- diritto internazionale dei diritti umani:
 - divieto di tortura, di infliggere trattamenti crudeli, inumani o degradanti o violenza sessuale.

Arresti e detenzioni arbitrarie, cattura di ostaggi

I civili vengono arrestati o presi in ostaggio e sottoposti a detenzione prolungata senza procedimenti giudiziari:

- diritto internazionale umanitario:
 - divieto di catturare ostaggi e di emettere sentenze arbitrarie;
- diritto internazionale dei diritti umani:
 - divieto di arresti arbitrari e detenzione prolungata.

Arruolamento forzato di bambini

I bambini vengono sottratti alle proprie famiglie o dai campi di accoglienza e costretti a prendere parte alle ostilità:

- diritto internazionale dei diritti umani:
 - i bambini di età inferiore ai 15 anni non dovrebbero prendere parte alle ostilità;
 - divieto di separare arbitrariamente i bambini dalle proprie famiglie.

Trasformazione del personale umanitario in bersagli da colpire

Il personale umanitario subisce intimidazioni, attacchi e violenze, o viene preso in ostaggio o sottoposto a detenzioni arbitrarie:

- diritto internazionale umanitario:
 - divieto di commettere atti di violenza contro la vita e la persona, di infliggere trattamenti inumani e degradanti, di catturare ostaggi, ecc.;

- diritto internazionale dei diritti umani:
 - divieto di tortura, arresti, detenzioni o esecuzioni arbitrarie, ecc.

IL RUOLO DEGLI OPERATORI UMANITARI NELL'APPLICARE I DIRITTI UMANI IN SITUAZIONE D'EMERGENZA

I 30 articoli della Dichiarazione universale dei diritti umani (per il testo vedi scheda 7, capitolo 3) enunciano una serie di principi che sono definiti in modo più preciso in altri strumenti giuridici internazionali, trattati e convenzioni.

L'attuazione dei diritti è garantita da una grande varietà di attori: lo Stato, la società civile nazionale, le organizzazioni intergovernative. E in situazioni di crisi, dall'azione degli attori umanitari.

È in questo campo che gli operatori umanitari giocano un ruolo fondamentale: essi sono gli attori sul terreno dell'attuazione concreta dei diritti dei beneficiari e, tramite la loro creatività nella ricerca di soluzioni, contribuiscono a definire il contenuto delle norme nella loro traduzione pratica.

Se le organizzazioni umanitarie hanno il dovere di rispettare i diritti garantiti alle vittime da numerosi strumenti giuridici pertinenti, esse hanno anche la possibilità di scegliere di rendere manifeste le violazioni dei diritti umani verificate nell'esercizio delle loro funzioni.

Gli operatori umanitari, infatti, essendo presenti sul campo e a stretto contatto con comunità e persone beneficiarie dell'assistenza che possono essere state vittime di gravi violazioni dei diritti umani, si trovano spesso nella condizione, a volte casuale, di ascoltare e raccogliere testimonianze drammatiche.

L'articolo 3 (*"Ogni individuo ha diritto alla vita, alla libertà e alla sicurezza della propria persona"*) e l'articolo 25, comma 1 della Dichiarazione universale dei diritti umani (*"Ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà"*) sono espressi in maniera approfondita anche in altri trattati e convenzioni internazionali riguardanti la protezione dei diritti umani e sono realizzati sul campo da una grande varietà di attori, tra i quali gli operatori umanitari che ne fanno una traduzione concreta nella pratica quotidiana.

Gli attori umanitari devono verificare che le differenti decisioni prese dagli Stati, dalle organizzazioni internazionali e dai donatori siano compatibili con il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto internazionale dei rifugiati. I responsabili delle agenzie umanitarie possono vegliare affinché si faccia riferimento ai principi e diritti summenzionati in occasione delle diverse azioni di soccorso o di accordi operativi.



con il contributo di



M mainstreaming

human rights into humanitarian work

con il contributo di

