
Pubblicazioni
Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.org

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CATANIA

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA IN DIRITTO INTERNAZIONALE

I DISORDINI INTERNI
TRA DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO E
DIRITTI DELL'UOMO

Relatore: Prof. Prof. Nerina Boschiero

Laureando: Massimiliano Caputo

ANNO ACCADEMICO 1996-1997

INDICE - SOMMARIO

INTRODUZIONE 6

**CAPITOLO I. IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO ED I DIRITTI
DELL’UOMO: DUE BRANCHE DISTINTE DEL DIRITTO
INTERNAZIONALE ? 9**

I. INTRODUZIONE 9

II. ORIGINI STORICHE E PRESUPPOSTI FILOSOFICI DEI DUE SISTEMI 10

1. Nozione, sviluppo e principi del diritto internazionale umanitario. 10

2. Nozione, sviluppo e principi del diritto internazionale dei diritti dell’uomo 14

III. CAMPI DI APPLICAZIONE DEI DUE SISTEMI 17

1. Campi di applicazione materiale 17

2. Campi di applicazione personale 20

3. Campi di applicazione territoriale 22

4. Campi di applicazione temporale 26

IV. L’AVVICINAMENTO TRA I DIRITTI DELL’ UOMO ED IL DIRITTO UMANITARIO. . 27

1. Origini storiche e ragioni politiche di questo avvicinamento..... 28

2. I rapporti del Segretario generale dell'ONU.	37
3. L'avvicinamento tra i diritti dell'uomo e il diritto umanitario in seno alle organizzazioni non governative.....	40
4. La Commissione internazionale dei giuristi	43
V. CONCLUSIONI	45
CAPITOLO II: I DISORDINI INTERNI.....	47
I. INTRODUZIONE.....	47
II. LE TRE PRINCIPALI CATEGORIE GIURIDICHE DI CONFLITTI ARMATI NON INTERNAZIONALI.	48
1. Le guerre civili prima delle Convenzioni del 1949: riconoscimento dello stato di belligeranza.....	48
2. I conflitti armati non internazionali ai sensi dell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra.....	49
3. I conflitti armati non internazionali ai sensi del II Protocollo del 1977.....	52
III. I DISORDINI INTERNI	54
1. Definizione del CICR	54
2. Definizione della dottrina	62

3. La prassi statale sui disordini interni	70
4. La giurisprudenza internazionale sui disordini interni	85
IV. CONCLUSIONI.....	91
CAPITOLO III. LA TUTELA SOSTANZIALE DEI DIRITTI NELLE SITUAZIONI DI “DISORDINI INTERNI”.....	94
I. LE VIOLAZIONI DEI DIRITTI UMANI PIÙ FREQUENTI NELLE SITUAZIONI DI DISORDINI INTERNI.	94
II. I DIRITTI INDEROGABILI NELLE CONVENZIONI DEI DIRITTI DELL’UOMO ED IN QUELLE DI DIRITTO UMANITARIO.	97
1. Il diritto alla vita	101
2. Il divieto di misure penali retroattive	110
3. Il divieto della schiavitù e della servitù	116
4. Il divieto di tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.....	117
III. NORME CONSUETUDINARIE PER LE SITUAZIONI DI DISORDINI INTERNI.....	126
IV. CONCLUSIONI.....	128
CAPITOLO IV. LA TUTELA STRUMENTALE DEI DIRITTI NELLE SITUAZIONI DI “DISORDINI INTERNI”.....	132

I. INTRODUZIONE.....	132
II. I MEZZI PREVENTIVI FINALIZZATI ALL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO UMANITARIO E DEI DIRITTI DELL'UOMO.....	134
III. I MEZZI DI CONTROLLO: GLI STRUMENTI OFFERTI DALLE CONVENZIONI SUI DIRITTI DELL'UOMO.....	139
IV. <i>SEGUE</i> : L'AZIONE DEL CICR.....	144
.....	
V. I MEZZI DI REPRESSIONE E LE FORME DI RESPONSABILITÀ	154
VI. L'AZIONE DELLE NAZIONI UNITE E DELLE ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI.	157
VII. L'INCIDENZA DELL'OPINIONE PUBBLICA.....	160
BIBLIOGRAFIA	162

INTRODUZIONE

Con molta frequenza, in presenza di crisi o di conflitti, gli Stati dichiarano l'esistenza di una situazione di emergenza, in tutto o parte del territorio nazionale, invocando questa circostanza come base giuridica per la sospensione di alcuni diritti umani. Si tratta — come l'esperienza ha mostrato in molte occasioni — di situazioni in cui le disposizioni costituzionali di applicazione “normale”, concernenti le relazioni tra potere pubblico e protezione dei diritti dei singoli, divengono insufficienti per affrontare una situazione di emergenza che sembra potersi risolvere solo se i poteri pubblici utilizzano armi e metodi che, in principio, sono esclusi dalle previsioni costituzionali.

Varie convenzioni internazionali in materia dei diritti dell'uomo prevedono disposizioni specifiche per le situazioni di emergenza: l'articolo 15 della Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Convenzione europea) fa riferimento ad un “pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione”, l'articolo 4 del Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite (il Patto) ad un “pericolo pubblico eccezionale”, l'articolo 27 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo (Convenzione americana) ad un “pericolo pubblico o ad ogni altra situazione di crisi che minaccia l'indipendenza o la sicurezza di uno Stato”, l'articolo 4 della Carta araba dei diritti dell'uomo (Carta araba) ad una “situazione di urgenza”, l'articolo 2 par. 2 della Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti a “circostanze eccezionali quali l'instabilità politica interna od ogni altro stato di eccezione”, l'articolo 30 par. 1 della Carta sociale europea ad un “pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione”, l'articolo primo del II

Protocollo addizionale alle quattro Convenzioni di Ginevra fa riferimento, invece, alle situazioni “di tensioni interne, di disordini interni, come i tumulti, gli atti isolati e sporadici di violenza ed altri atti analoghi”.

Queste diverse espressioni, utilizzate negli strumenti internazionali sui diritti umani e sul diritto umanitario, che ad una prima lettura si può presumere siano equivalenti, descrivono situazioni che possono essere qualificate in base ai diritti dell’uomo come situazioni di eccezione, ma non possono essere qualificate come conflitto armato in base al diritto umanitario.

Lo studio che si farà nei capitoli seguenti partirà da un esame comparativo delle disposizioni internazionali che si occupano di situazioni di emergenza, per delimitare il campo di indagine ai disordini interni di cui si cercherà di individuare le caratteristiche peculiari ed i profili distintivi rispetto ad altre emergenze quali, per esempio, i disastri naturali. L’importanza della qualificazione giuridica dei disordini interni, situazioni intermedie tra la pace e la guerra, rispetto ad altre situazioni di emergenza, è dovuto al fatto che da essa dipende il numero dei diritti umani garantiti.

Si procederà, quindi, ad un’analisi dei diritti umani garantiti nelle situazioni di disordini interni, indicando quali sono i diritti più frequentemente violati in tali situazioni che non necessariamente corrispondono a quelli ritenuti “inderogabili” dalle convenzioni sui diritti umani. In tali situazioni, infatti, i diritti dell’uomo sono spesso ridotti al loro nocciolo duro senza che siano applicabili tutte le garanzie del diritto umanitario. Facendo una comparazione con le norme del diritto umanitario, il “nocciolo

duro” dei diritti dell’uomo non contiene, in particolare, norme sulla protezione e l’assistenza ai feriti, sul divieto delle deportazioni, sulle limitazioni all’uso della forza da parte delle forze di sicurezza e, soprattutto, norme sulle garanzie giudiziarie, salvo il principio di irretroattività della legge penale.

Infine, si presenteranno comparativamente i meccanismi di attuazione e tutela dei diritti garantiti nelle situazioni di disordini interni previsti nei due sistemi, attraverso l’esame dell’attività degli organismi internazionali a ciò abilitati, quali il Comitato internazionale della Croce Rossa per il diritto internazionale umanitario e le diverse Commissioni, Comitati e Corti per i diritti dell’uomo.

L’attuazione, o con espressione francese, la “mise en œuvre”, che comprende il rispetto, il controllo del rispetto e la repressione delle violazioni, come è risaputo, è comunemente considerato il punto debole del diritto internazionale. La tutela strumentale dei diritti si presenta ancora più difficile nei diritti dell’uomo e nel diritto internazionale umanitario perché le loro norme tendono a proteggere l’individuo contro lo Stato, i quali si trovano in un rapporto per sua stessa natura ineguale.

CAPITOLO I. IL DIRITTO INTERNAZIONALE UMANITARIO ED I DIRITTI DELL'UOMO: DUE BRANCHE DISTINTE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE ?

I. Introduzione

Il problema dei rapporti tra il diritto internazionale umanitario ed i diritti dell'uomo si pone senza dubbio al centro della tematica attinente alla protezione della persona umana nel diritto internazionale contemporaneo.

L'enorme importanza del tema dei diritti dell'uomo dipende dal fatto che è strettamente connesso con i due problemi fondamentali del nostro tempo, la democrazia e la pace. Il riconoscimento e la protezione dei diritti dell'uomo stanno alla base delle costituzioni democratiche e, nello stesso tempo, la pace è il presupposto necessario per l'effettiva protezione dei diritti dell'uomo nei singoli Stati e nel sistema internazionale. L'ideale della pace perpetua non può essere perseguito se non attraverso una progressiva democratizzazione del sistema internazionale, e questa democratizzazione va di pari passo con una sempre più effettiva protezione dei diritti dell'uomo.

Diritti dell'uomo, democrazia, pace sono tre momenti necessari dello stesso movimento storico: senza diritti dell'uomo riconosciuti ed effettivamente protetti non c'è democrazia; senza democrazia non ci sono le condizioni minime per la soluzione pacifica dei conflitti che sorgono tra individui, tra gruppi e tra Stati.

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo comincia affermando che “il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo”, e con queste parole si riallaccia direttamente allo Statuto dell'ONU in cui, alla dichiarazione della necessità di “salvare le future generazioni dal flagello della guerra”, segue, subito dopo, la riaffermazione dei diritti fondamentali dell'uomo.

II. Origini storiche e presupposti filosofici dei due sistemi

1. Nozione, sviluppo e principi del diritto internazionale umanitario.

Il Comitato Internazionale della Croce Rossa (CICR) ha adottato la seguente definizione di diritto internazionale umanitario:

“par droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, le CICR entend les règles internationales d'origine conventionnelle ou coutumière, qui sont spécialement destinées à régler les problèmes humanitaires découlant directement des conflits armés, internationaux ou non internationaux, et qui restreignent, pour des raisons humanitaires, le droit des parties au conflit d'utiliser les méthodes et moyens de guerre de leur choix ou protègent les personnes et les biens affectés, ou pouvant être affectés, par le conflit”.

All'interno del diritto internazionale umanitario va fatta la distinzione, valida storicamente, tra il diritto dell'Aja ed il diritto di Ginevra, che costituiscono il c.d. *jus in bello*, distinzione però attenuatasi con la firma del I Protocollo del 1977.

Il diritto dell’Aja, o diritto della guerra propriamente detto, fissa i diritti e i doveri dei belligeranti nella condotta delle operazioni e limita la scelta dei mezzi per nuocere, il diritto di Ginevra, o diritto umanitario propriamente detto, invece, tende a salvaguardare i militari fuori combattimento, oltre che le persone che non partecipano alle ostilità¹.

Le prime regole di diritto umanitario risalgono ad epoche molto antiche e sono presenti in tutte le culture (si pensi alle regole contenute nell’epopea indiana *Mahâbhârata*, nella *Bibbia*, nel *Corano*, alle regole dell’arte della guerra contenute nelle leggi di *Manu* o nel *Bushido* giapponese o allo “spirito cavalleresco” medievale).

A parte la dottrina della guerra giusta della Chiesa², le basi filosofiche del diritto internazionale umanitario si possono fare risalire alle teorie innovative di Hugo Grotius sul diritto della guerra, permeate degli ideali cristiani di giustizia, d’amore e di pietà, dei loro legami e della loro armonia con il diritto naturale, espresse nei *temperamenta belli* annessi al *De Jure Belli ac Pacis* (1625), ed al pensiero politico e giuridico di *Jean-Jacques Rousseau* che, nel suo “*Contratto Sociale*” (1762), avanzò l’idea nuova e rivoluzionaria secondo la quale l’annientamento fisico dell’avversario non deve mai costituire lo scopo di un’azione di guerra, gettando così le basi della distinzione tra combattenti e civili.

¹Jean Pictet, “Le droit international humanitaire: Définition”, in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris: UNESCO et Pedone, Genève: IHD, 1986, pp. 13-16.

²Per un buon riassunto di questa dottrina, v. S. Bailey, *Prohibitions and Restraints in War*, Oxford University Press, London, 1972, capitolo 1.

Il moderno diritto internazionale umanitario trova le sue origini nel movimento di codificazione degli usi e costumi della guerra che si sviluppò nella seconda metà del XIX e l'inizio del XX secolo i cui promotori furono *Henry Dunant*³ e *Francis Lieber*⁴. Le proposte del primo portarono all'adozione della *Convenzione sul miglioramento della sorte dei militari feriti nelle armate in campagna* del 22 agosto 1864 ed alla creazione della Croce Rossa⁵. Il secondo codificò nel 1863 le regole di condotta delle ostilità in un manuale per le truppe nordiste impegnate nella Guerra di Secessione americana, generalmente conosciuto oggi con il nome di "Codice Lieber"⁶.

Le tappe successive dello sviluppo del diritto internazionale umanitario sono segnate dall'adozione della *Dichiarazione di San Pietroburgo* del 1868, che conserva il suo interesse ancora oggi, non tanto per l'argomento concreto di cui tratta, quanto per l'affermazione contenuta nel suo preambolo *che il solo scopo legittimo che gli Stati devono perseguire durante la guerra è l'indebolimento delle forze militari del nemico*, dall'adozione della *IV Convenzione dell'Aja del 1907 concernente le leggi e le consuetudini della guerra terrestre*⁷ e del *Regolamento* ad essa annesso. La seconda

³Vedi Henry Dunant, *Un souvenir de Solferino*, 1862.

⁴Vedi Richard Shelly Hartigan, *Lieber's Code and the Laws of War*, Chicago 1983.

⁵Per la storia del diritto internazionale umanitario vedi Geoffrey Best, *Humanity in Warfare*, Londres 1980; Pierre Boissier, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Solferino à Tsoushima*, Genève 1978; André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, Genève 1978.

⁶Nel codice Lieber sono contenuti i principi su cui si basa il diritto consuetudinario di guerra, ossia i principi di necessità militare, umanità e cavalleria e ad esso tuttora si ispirano i moderni manuali militari.

⁷Il preambolo della IV Convenzione dell'Aja contiene una clausola detta "*clausola Martens*" (così chiamata dal nome del rappresentante russo alla conferenza) che stabilisce che anche in assenza di disposizioni regolamentari che si applicano alla fattispecie concreta, "*le popolazioni ed i belligeranti restano sotto la salvaguardia e sotto l'effetto dei principi del diritto delle genti, quali risultano dagli usi stabiliti fra le nazioni civili, dalle leggi dell'umanità e dalle esigenze della coscienza pubblica*". Questa clausola costituisce in qualche maniera una "rete di sicurezza giuridica". Essa precisa che, nel caso in cui le disposizioni convenzionali abbiano delle lacune, bisogna trovare una soluzione conforme ai principi umanitari.

Conferenza di pace dell'Aja si è pure occupata della guerra sul mare, adottando delle convenzioni relative a questo tipo di conflitto, le cui norme sono oggi diventate di diritto consuetudinario.

La Conferenza ha anche interdetto l'utilizzo di certi tipi di armi e di munizioni seguendo l'evoluzione cominciata con la Dichiarazione di San Pietroburgo. Ma soprattutto, una conferenza convocata nel 1925 dalla Società delle Nazioni ha adottato un protocollo che interdice *l'impiego di gas tossici e di armi batteriologiche in guerra*⁸, divieto che oggi fa parte del diritto internazionale consuetudinario.

Dopo la catastrofe della Seconda Guerra mondiale si è avuta una grande revisione del diritto internazionale umanitario, con l'adozione, il 12 agosto 1949, da parte dei rappresentanti di 48 Stati convocati a Ginevra dalla Confederazione elvetica (nella sua qualità di Stato depositario delle Convenzioni di Ginevra), di quattro nuove convenzioni relative alla protezione delle vittime della guerra⁹ basate su progetti elaborati dal CICR.

⁸Protocollo concernente la proibizione dell'impiego, in guerra, di gas asfissianti, tossici o simili e di mezzi batteriologici, Ginevra, 17 giugno 1925, e la Convenzione sull'interdizione dello sviluppo, della produzione, dello stoccaggio e dell'impiego di armi chimiche e sulla loro distruzione, del 13 gennaio 1993.

⁹Vedi gli *Atti della Conferenza diplomatica di Ginevra del 1949*, Tomi I - III. Le prime tre Convenzioni trattano di temi classici: la protezione dei feriti e dei malati, dei naufraghi e dei prigionieri di guerra. In compenso la IV Convenzione affronta un tema in gran parte nuovo, ossia la protezione dei civili, soggetti ad una occupazione nemica, contro l'arbitrio e la violenza. Il capitolo più importante è quello che si occupa del nuovo regime applicabile ai territori occupati. La IV Convenzione di Ginevra ha preso atto del fatto che durante la Seconda Guerra mondiale, i peggiori crimini sono stati commessi contro i civili nei territori occupati. È importante sottolineare un'altra novità importante del diritto del 1949: il fatto che la protezione del diritto internazionale umanitario sia stata estesa alle vittime delle guerre civili.

Le Convenzioni di Ginevra del 1949 sono i trattati internazionali che godono attualmente del più alto numero di ratifiche: 185 Stati ne sono parti, praticamente tutta la comunità internazionale.

Gli ultimi sviluppi del diritto internazionale umanitario risalgono agli anni '70 con la *Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati*, tenutasi a Ginevra dal 1974 al 1977, che ha portato all'adozione, l'8 giugno 1977, di due Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra¹⁰, vertenti, rispettivamente, sui conflitti armati internazionali e sui conflitti armati non internazionali.

Fra le fonti del diritto umanitario vanno annoverate anche le regole del *diritto internazionale consuetudinario* ed i *manuali militari*, che i singoli Stati emanano per le loro forze armate.

2. Nozione, sviluppo e principi del diritto internazionale dei diritti dell'uomo

L'idea moderna dei diritti dell'uomo è nata nella filosofia. Sono varie le teorie sul fondamento dei diritti dell'uomo, quali quelle basate sulla religione (ossia la legge di Dio, che obbliga tutti gli esseri umani), sulla legge della Natura, che è permanente e deve essere rispettata, sull'utilitarismo positivista e sui movimenti socialisti¹¹.

Le teorie più citate sono le teorie di filosofi, come John Locke, Thomas Paine o Jean-Jacques Rousseau, che diedero impulso alla codificazione dei più importanti diritti umani nelle costituzioni rivoluzionarie dei secoli XVIII e XIX.

¹⁰Vedi gli *Atti della Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati (Ginevra 1974-1977)*, Volumi I - XVII.

¹¹Una buona presentazione delle distinte teorie sui diritti umani si trova in J. Shestack "The Jurisprudence of Human Rights" in *Human Rights in International Law*, (a cura di T. Meron), Oxford University Press, London, 1984, vol. 1, p. 69.

I pensatori della scuola del diritto naturale studiarono la relazione tra lo Stato e l'individuo per definire le basi di una società giusta. Basarono le loro teorie sull'analisi della natura degli esseri umani e sulle loro reciproche relazioni, e trassero delle conclusioni circa il miglior modo di assicurare il rispetto e la protezione degli uomini.

I teorici positivisti dei diritti umani¹², al contrario, non si sentono obbligati da nessuna legge naturale assoluta, ma basano la difesa della protezione dei diritti umani su motivi che dimostrano che la cooperazione ed il mutuo rispetto giovano tanto all'individuo quanto alla società.

I diritti dell'uomo affondano le loro radici negli ordinamenti interni, nei quali si sono affermati ben prima che nella comunità internazionale: non si dimentichi che la Dichiarazione dei diritti dell'uomo della Rivoluzione francese risale al 1789 ed era stata preceduta nel 1776 dai *Bill of Rights* delle colonie americane.

Oggi, il problema del fondamento dei diritti dell'uomo ha avuto la sua soluzione nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre del 1948. Come rileva Norberto Bobbio si tratta di "un fondamento storico e come tale non assoluto: ma è l'unico fondamento, quello storico del consenso, che può essere fattualmente provato". Ebbene, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo può essere accolta come la più grande prova storica, che mai sia stata data, del "consensus omnium gentium" circa un determinato sistema di valori. I giusnaturalisti avrebbero parlato di "consensus omnium gentium" o "humani

generis”. Con la Dichiarazione del 1948 *l'affermazione dei diritti è insieme universale e positiva*: “universale nel senso che destinatari dei principi ivi contenuti non sono più soltanto i cittadini di questo o quello stato ma tutti gli uomini; positiva nel senso che essa pone in moto un processo alla fine del quale i diritti dell'uomo dovrebbero essere non più soltanto proclamati o soltanto idealmente riconosciuti, ma effettivamente protetti anche contro lo stesso stato che li ha violati”¹³.

I diritti dell'uomo sono oggi protetti non solo dalla Dichiarazione Universale, ma anche da un gran numero di strumenti internazionali di portata regionale ed universale. Un certo numero di tali diritti fa parte, oggi, del diritto internazionale consuetudinario. Dalla dottrina internazionalistica ne viene proposta la distinzione in tre “generazioni”: i diritti civili e politici; i diritti economici e sociali; ed infine, una terza generazione, cara in particolare agli autori del Terzo-Mondo, comprendente i diritti che possono essere soddisfatti collettivamente (come il diritto alla pace ed il diritto allo sviluppo).

Dal breve *excursus* riguardante i due rami del diritto internazionale pubblico in esame, si evince che l'approccio storico mette subito in evidenza i profili distintivi, piuttosto che le interrelazioni, fra diritto internazionale umanitario e diritti dell'uomo: il primo, infatti, si sviluppa e trova la sua stessa ragion d'essere nelle relazioni fra Stati; i secondi sono nati e si sono sviluppati in seno ai singoli ordinamenti nazionali nel rapporto tra lo Stato ed i suoi cittadini.

¹²Specialmente, J. Bentham e J. Austin, *ibid.*, p. 79.

¹³Norberto Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, pp. 18,23.

Per valutare i rapporti fra i due sistemi sotto il profilo giuridico, occorre esaminare i rispettivi campi di applicazione ed è quanto ora ci si accinge a fare.

III. Campi di applicazione dei due sistemi

1. Campi di applicazione materiale

Quanto al campo di applicazione materiale, l'affermazione che il diritto internazionale umanitario si applica in tempo di guerra o di conflitto armato (espressione che nel lessico giuridico contemporaneo ha sostituito il primo termine), mentre i diritti dell'uomo trovano normalmente applicazione in tempo di pace appare, oggi, quanto meno semplicistica. Eppure, per un ventennio, dopo la fine della seconda guerra mondiale, essa ha bene espresso la separazione tra i due sistemi.

I diritti dell'uomo, per quanto "fisiologicamente" deputati ad essere attuati in tempo di pace, rimangono, in linea di principio, applicabili durante un conflitto armato limitatamente alle loro norme essenziali. Le convenzioni sui diritti dell'uomo prevedono, infatti, la possibilità per gli Stati di sospendere l'esercizio di alcuni diritti in situazioni d'emergenza, ad eccezione di quelli fondamentali¹⁴.

L'articolo 2, comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, stabilisce che: "La presente Convenzione si applicherà in caso di guerra dichiarata o di ogni altro conflitto armato che sorge fra due o più Alte Parti contraenti, anche se lo stato di guerra

non è riconosciuto da una di esse”. Le Convenzioni si applicano anche *in tutti i casi di occupazione di tutto o parte del territorio di un’Alta Parte contraente, anche se questa occupazione non incontra alcuna resistenza militare.*

Secondo il diritto internazionale umanitario, due regimi giuridici distinti si applicano ai conflitti armati. Se il conflitto è fra due o più Stati ha un carattere internazionale e si applicano, pertanto, le quattro Convenzioni di Ginevra ed il Protocollo I. Se, al contrario, le ostilità riguardano le forze governative e le forze ribelli all’interno del territorio di un solo Stato, il conflitto armato ha un carattere non internazionale (o interno), comunemente chiamato *guerra civile*, e ad esso si applica solo l’articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra ed il Protocollo II, quest’ultimo solo nella misura in cui il conflitto interno sia di elevata intensità. Dunque, si evince dal testo dell’articolo 2 che il diritto internazionale umanitario si applica anche se non vi sia stata una formale dichiarazione di guerra ed anche nel caso in cui lo stato di guerra non sia riconosciuto dalle parti in conflitto. Solo la realtà oggettiva dell’esistenza di un conflitto armato conta per attivare l’applicazione delle disposizioni umanitarie. Ciò spiega l’approccio pragmatico con il quale il CICR affronta le situazioni nelle quali è richiesto il suo intervento. Per esempio, la questione dell’applicabilità del diritto internazionale umanitario ai *conflitti interni* spesso nella pratica è controversa. In questi casi, l’intensità dell’impiego della forza ed il bisogno di protezione delle vittime dovrebbero essere i soli criteri. Non è stato previsto alcun organo che qualifichi la situazione in

¹⁴Patto sui diritti civili e politici, art. 4; Convenzione europea sui diritti dell’uomo, art. 15; Convenzione americana sui diritti dell’uomo, l’art. 27; Carta araba sui diritti dell’uomo, art. 4; la Carta africana sui diritti dell’uomo non prevede la possibilità di sospensione dei diritti.

maniera obbligatoria e lo stesso CICR, pur essendo il guardiano del diritto umanitario, spesso deve rinunciare a qualificare una situazione per avere libero accesso alle vittime degli scontri.

Ci sono molte situazioni nelle quali gli Stati si rifiutano di applicare il diritto umanitario, sostenendo che la situazione nella quale sono coinvolti non rientra nel campo di applicazione di questo diritto. Per esempio l'Irak nel 1990 si rifiutò di applicare la IV Convenzione di Ginevra in Kuwait perché riteneva che non vi era occupazione militare. Altre volte gli Stati negano che le loro forze armate siano coinvolte in un conflitto oppure sostengono che è stato il governo dello Stato straniero che li ha chiamati ad intervenire. In altri casi, l'occupazione militare *de jure* da parte di uno Stato è contestata sulla base dello statuto speciale del territorio occupato, come in Palestina, o dal carattere "particolare" dell'intervento armato. Quest'ultimo argomento fu utilizzato per l'invasione di Cipro da parte delle forze armate turche. Il governo di Ankara pretendeva che l'intervento delle sue forze armate nell'isola sarebbe avvenuto "in applicazione del trattato di garanzia" firmato dalla Grecia, dal Regno Unito e dalla Turchia, "per ristabilire la situazione costituzionale" messa in pericolo da un colpo di Stato contro il presidente della Repubblica. In altri casi uno Stato impegnato in un conflitto armato non internazionale qualifica questo scontro come una semplice operazione di polizia contro dei banditi. Recentemente, un'eccezione a questa prassi degli Stati si è avuta nel caso del Guatemala e del Salvador¹⁵. Nel primo paese

¹⁵Per quanto riguarda il conflitto in Salvador, nel 1990, l'Assemblea generale e la Commissione dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite avevano chiesto alle due parti in conflitto di rispettare le norme ed i principi umanitari. Nel

centramericano le due parti coinvolte nel conflitto interno hanno accettato l'applicazione del diritto umanitario ad un conflitto che non rientrava nel suo campo di applicazione materiale, nel secondo tale applicazione è stata implicitamente riconosciuta dalle parti in conflitto.

2. Campi di applicazione personale

Un'area di importante convergenza, ma anche di significative differenze fra il diritto internazionale umanitario ed i diritti dell'uomo, è quella della loro applicazione *ratione personae*. In entrambi i sistemi il beneficiario della protezione e della tutela è sempre la persona umana. In generale gli strumenti sui diritti dell'uomo hanno un'applicazione *ratione personae* meno restrittiva rispetto a quella prevista dagli strumenti di diritto umanitario. Tuttavia, l'affermazione che le convenzioni sui diritti umani si applichino a tutti, cittadini e stranieri, non è sempre assoluta. Per esempio, l'articolo 2 par. 3 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali permette ai paesi in via di sviluppo di determinare in quale misura garantire i diritti economici anche ai non cittadini e l'articolo 1 par. 2 della Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di razzismo stabilisce che la Convenzione non si applica alle distinzioni, esclusioni, restrizioni o preferenze stabilite da uno Stato parte secondo che si tratti di suoi cittadini o di non cittadini.

Resta, comunque, fondamentale che i diritti dell'uomo sono destinati a regolare le relazioni tra lo Stato ed i cittadini ed a proteggere questi ultimi a prescindere

luglio 1991 è stata creata una missione dell'ONU per verificare la situazione dei diritti dell'uomo in Salvador (ONUSAL) e nel 1992 sono stati firmati degli accordi di pace tra le parti in conflitto.

dalla loro nazionalità. Si tratta di diritti attivi, che implicano una dialettica tra l'individuo ed il suo governo e che trovano in primo luogo la loro garanzia nei meccanismi predisposti dallo stesso ordinamento statale. Della maggior parte di essi godono anche gli stranieri, i quali, d'altra parte, hanno tradizionalmente beneficiato della particolare tutela che il diritto internazionale offre in tema di trattamento dei beni dei cittadini stranieri e di protezione diplomatica.

Quanto al campo di applicazione personale del diritto internazionale umanitario, esso è circoscritto alla categoria delle "persone protette", che non comprende gli stessi cittadini dello Stato, tranne, naturalmente, nel caso di conflitti interni. Secondo le Convenzioni di Ginevra ed i Protocolli addizionali, hanno diritto ad una protezione particolare i seguenti gruppi di persone: "le persone - civili o militari - ferite, malate e naufraghe"¹⁶, i "prigionieri di guerra"¹⁷, i "civili sotto la dominazione nemica nel proprio territorio" ed "i civili nei territori occupati"¹⁸. Ma anche nel diritto umanitario al

¹⁶ Vedi la I Convenzione di Ginevra per il miglioramento della sorte dei feriti e dei malati nelle forze armate in campagna, la II Convenzione per il miglioramento della sorte dei feriti, dei malati e dei naufraghi delle forze armate sul mare, la IV Convenzione relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, Titolo II: Protezione generale delle popolazioni contro alcuni effetti della guerra, ed il Titolo II: Feriti, malati e naufraghi del I Protocollo addizionale del 1977.

¹⁷ La III Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra tratta, in maniera dettagliata, della sorte di questa categoria di persone. I prigionieri di guerra sono dei membri delle forze armate di una parte in conflitto che, nel corso di un conflitto armato internazionale, sono caduti nelle mani dell'altra parte. La III Convenzione assimila ai membri delle forze armate i *membri dei movimenti di resistenza*, appartenenti ad una parte in conflitto, che soddisfano le seguenti quattro condizioni: avere alla loro testa un comando responsabile; possedere un segno distintivo fisso (in assenza di una vera uniforme); portare apertamente le armi; conformarsi alle leggi ed alle consuetudini di guerra. Anche alcune persone che seguono le forze armate, con il loro permesso, senza tuttavia esservi incorporate, devono essere trattate come dei prigionieri di guerra (per esempio, i membri di equipaggi civili di aerei e di navi od i corrispondenti di guerra, ma non i giornalisti che, in virtù del I Protocollo, sono trattati come civili). Infine, la popolazione che, all'avvicinarsi del nemico, prende spontaneamente le armi può, se catturata, rivendicare il diritto di essere trattata come dei prigionieri di guerra ("levata in massa").

¹⁸ La IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, ed il I Protocollo addizionale pongono sotto la protezione del diritto internazionale le persone che si trovano in potere del nemico. L'articolo 50 del I Protocollo addizionale definisce così la popolazione civile:

pari che nei diritti dell'uomo, vi sono delle norme che si applicano a tutti a prescindere dalla nazionalità, come quella che obbliga di curare tutti i feriti¹⁹, o le regole sulla condotta delle ostilità che necessariamente proteggono tutte le vittime.

3. Campi di applicazione territoriale

Le Convenzioni di Ginevra per la protezione delle vittime della guerra del 12 agosto 1949, e le altre convenzioni sul diritto umanitario obbligano i membri delle forze armate dello Stato, e, di conseguenza, lo Stato stesso, anche quando operano all'esterno del territorio statale. E questo si può considerare come una conseguenza naturale del fatto che i conflitti armati spesso valicano i confini nazionali. Ma anche alcuni trattati sui diritti umani avrebbero un simile "effetto extraterritoriale". Per esempio gli obblighi degli Stati di garantire il rispetto delle disposizioni del Patto sui diritti civili e politici si applicano al trattamento delle persone che si trovano all'estero sotto l'autorità ed il potere delle forze armate di questi Stati, ossia, ai sensi dell'articolo 2 del Patto sui diritti Politici, sotto la loro "giurisdizione". La portata extraterritoriale del Patto sui diritti politici è concettualmente spiegata da Theodor Meron sulla base dell'interpretazione

" 1. È considerata civile ogni persona che non appartiene a una delle categorie indicate nell'articolo 4 A. 1), 2), 3), e 6) della III Convenzione, e nell'articolo 43 del presente Protocollo. In caso di dubbio, la detta persona sarà considerata come civile.

2. La popolazione civile comprende tutte le persone civili.

3. La presenza in seno alla popolazione civile di persone isolate che non rispondono alla definizione di persona civile non priva detta popolazione della sua qualità."

La regola fondamentale è che le Parti in conflitto facciano la distinzione fra civili e obiettivi civili, da un lato, e combattenti e d obiettivi militari dall'altro, dirigendo le loro operazioni solo contro questi ultimi. La protezione dei civili è valida dovunque essi si trovino ed in ogni circostanza.

¹⁹Articolo 6 par. 1 della Prima Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 . Vedi oggi l'articolo 11 del I Protocollo.

suggerita da Buergenthal²⁰ ed accolta dal Comitato sui Diritti Umani²¹ e dai relatori delle Nazioni Unite²². In alcuni casi il Comitato sui Diritti Umani ha preso una simile posizione adottando decisioni sulla base del Protocollo Opzionale. Per esempio, in un caso, che riguardava il rapimento della vittima da parte di agenti dello Stato ed il suo trasferimento forzato nel territorio di quest'ultimo, il Comitato ha stabilito che, ai sensi dell'articolo 2 par. 1, "non importa che lo Stato parte non sia stato ritenuto responsabile per le violazioni dei diritti riconosciuti dal Patto che i suoi agenti abbiano commesso in un altro Stato, sia con l'acquiescenza del Governo dello Stato o in contrasto con esso."²³

Il Comitato ha messo in rilievo che "sarebbe inconcepibile interpretare la responsabilità

²⁰Buergenthal, "To Respect and to Ensure: State Obligations and Permissible Derogations", in *The International Bill of Human Rights*, a cura di Henkin, 1981. Questo autore ha autorevolmente sostenuto che la parola "e" nella frase "dentro il loro territorio e soggetti alla loro giurisdizione", "può essere letta come una congiunzione disgiuntiva", in base alla quale si deve pensare che lo Stato è obbligato a rispettare e garantire i diritti riconosciuti nel Patto sui diritti civili e politici "a tutti gli individui all'interno del suo territorio" e "a tutti gli individui soggetti alla sua giurisdizione". Contro questa interpretazione è Dietrich Schindler, "Human Rights and Humanitarian Law", vol. 31, *American University Law Review* pp.935 - 939 (1982).

²¹ Vedi UN Doc. HRI/GEN/1 Rev. 1, at 4 (1994). Coordinando il Patto con il Protocollo Opzionale, che parla nell'articolo 1 par. 1 solo di persone soggette alla giurisdizione dello Stato, il Comitato sui Diritti Umani nel suo generale commento all'articolo 2 ha affermato che gli Stati sono obbligati a garantire i diritti a tutti gli "individui sotto la loro giurisdizione" UN Doc. CCPR/C21/Rev.1/Add.5, par. 4 (1994). Nel suo generale commento all'articolo 27 del Patto il Comitato si è riferito all'articolo 2 par. 1 come applicabile a tutti gli individui "all'interno del territorio o sotto la giurisdizione dello Stato". Anche nel commento all'articolo 41, il Comitato ha affermato in termini chiari e categorici che "lo scopo del Patto è quello che i diritti che vi sono sanciti devono essere garantiti a tutti quelli che si trovano sotto la giurisdizione di uno Stato parte" in UN Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 6, at 4, para. 12 (1994). Per un esame sul campo di applicazione *ratione loci* del Patto sui diritti civili e politici, vedi Theodor Meron, *Human Rights Law-Making in the United Nations* 106-09 (1986).

²² Walter Kälin, Rapporto sulla situazione dei diritti umani in Kuwait sotto l'occupazione irachena, UN Doc. E/CN.4/1992/26, paras. 58-59. Su questa questione, vedi Theodor Meron, "Prisoners of War, Civilians and Diplomats in the Gulf Crisis", 85 *AJIL* 104, 106-07 (1991). Vedi in generale Theodor Meron, "Applicability of Multilateral Conventions to Occupied Territories" 72 *AJIL* 542 (1978). Rifacendosi ad una precedente pratica del Comitato sui Diritti Umani, Walter Kälin, relatore speciale della Commissione sui Diritti Umani, ha categoricamente affermato che l'Iraq era responsabile in Kuwait per l'adempimento degli obblighi sanciti dal Patto, senza tener conto della nazionalità delle vittime o, a causa del carattere di non reciprocità di queste obbligazioni, anche nel caso in cui i governi delle vittime non fossero parti al Patto. Il relatore è andato oltre, e sebbene questa fosse una posizione più difficile da difendere, ha affermato che nessuna disposizione del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali limita la sua applicazione al territorio degli Stati parti e che uno Stato parte rimane obbligato dal Patto anche se occupa il territorio di un altro Stato e vi esercita de facto la giurisdizione.

prevista dall'articolo 2 del Patto nel senso di permettere ad uno Stato parte di perpetrare violazioni del Patto nel territorio di un altro Stato, violazioni che non potrebbe perpetrare nel proprio territorio.”²⁴ In un recente caso, esaminando gli obblighi dello Stato riguardo al proprio territorio, il Comitato ha parlato semplicemente di “minacce. . . alla libertà personale ed alla sicurezza di individui non detenuti all'interno della giurisdizione dello Stato parte,”²⁵ senza alcun riferimento al territorio.

Non tutte le disposizioni del Patto sono per loro natura destinate ad una applicazione extraterritoriale. Alcuni fondamentali principi come il divieto di uccisioni arbitrarie, l'obbligo di un trattamento umano delle persone detenute, il divieto di pene o trattamenti inumani o degradanti ed il diritto ad un legittimo processo, devono essere osservati. Alcune disposizioni, però, evidentemente non si prestano per loro natura ad un'applicazione extraterritoriale e l'applicazione di altre si deve adattare alle circostanze.

Il Patto impone restrizioni non solo alle forze armate all'estero, ma anche agli agenti e ufficiali che sono investiti di potere e autorità, specialmente in applicazione della legge. Per esempio, se agenti di uno Stato rapiscono persone all'estero e le portano nel loro Stato per un processo, essi violerebbero, in aggiunta alle altre norme applicabili del diritto internazionale, anche gli obblighi sanciti per il loro paese dal Patto sui diritti politici. Alla luce degli scopi e dell'oggetto dei trattati sui diritti umani, a priori, non c'è ragione per limitare, al proprio territorio nazionale, l'obbligo dello Stato di rispettare i

²³ Saldías de López c. Uruguay, UN GAOR, 36th Sess., Supp. No. 40, p. 176, 182, UN Doc. A/36/40 (1981).

²⁴ *Id.* p. 183.

diritti umani. Quando gli agenti dello Stato, siano militari o civili, esercitano un potere ed un'autorità (giurisdizione o de facto giurisdizione) su persone al di fuori del territorio nazionale, si presume che continua l'obbligo dello Stato di rispettare gli specifici diritti umani. Questa presunzione può essere respinta solo quando la natura ed il contenuto del particolare diritto o le parole del trattato suggeriscano altrimenti.

I più recenti trattati sui diritti umani ed anche la più antica Convenzione europea evitano le complicate espressioni utilizzate dal Patto sui diritti civili e politici e si riferiscono incontestabilmente alla protezione di tutti gli individui che sono soggetti alla giurisdizione dello Stato parte²⁶ e più volte, sia il Comitato sui diritti umani delle Nazioni Unite che la Corte europea sui diritti umani, hanno avuto occasione di precisare il contenuto del concetto di giurisdizione²⁷.

²⁵ Mojica c. Repubblica Dominicana, UN Doc. CCPR/C/51/D/449/1991, par. 5.4 (1994).

²⁶La Convenzione contro la Tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984 richiede che ogni Stato parte prenda delle misure legislative, amministrative, giudiziarie ed altre misure efficaci per impedire che degli atti di tortura siano commessi in “ogni territorio sotto la sua giurisdizione”. La Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989 richiede agli Stati di rispettare e garantire i diritti enunciati “ad ogni fanciullo soggetto alla loro giurisdizione”. Tanto la Convenzione europea quanto la Convenzione americana parlano di giurisdizione e non di territorio.

²⁷Il Comitato sui diritti umani, nel caso *Joseph Kindler c. Canada* (1993), riprendendo le motivazioni della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Soering c. Regno Unito* (1989), ha così rigettato le eccezioni del Canada sull'inammissibilità *ratione loci* : “a State party is clearly not required to guarantee the rights of persons within another jurisdiction. However, if a State party takes a decision relating to a person within its jurisdiction, and the necessary and foreseeable consequence is that person's rights under the Covenant will be violated in another jurisdiction, the State party itself may be in violation of the Covenant. That follows from the fact that a State party's duty under article 2 of the Covenant would be negated by the handing over of a person to another State (whether a State party to the Covenant or not) where treatment contrary to the Covenant is certain or is the very purpose of the handing over. For example, a State party would itself be in violation of the Covenant if it handed over a person to another State in circumstances in which it was foreseeable that torture would take place”.

Di particolare importanza, per il chiarimento del significato del termine “giurisdizione” nell'articolo 1 della Convenzione europea, è il Rapporto della Commissione europea (1976) nel caso di *Cipro c. Turchia* e la sentenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Loizidou c. Turchia* (1995). Nel primo di questi casi si presentava il problema della responsabilità della Turchia, ai sensi della Convenzione europea, per gli stupri commessi nella parte settentrionale di Cipro, sotto l'occupazione turca, da parte di membri delle forze armate

4. Campi di applicazione temporale

Per quanto riguarda il diritto umanitario, l'articolo 3 del Protocollo I sotto la rubrica *inizio e fine dell'applicazione* stabilisce che:

”Senza pregiudizio per le disposizioni applicabili in ogni tempo:

a) le Convenzioni ed il presente Protocollo si applicheranno fin dall'inizio di una delle situazioni indicate nell'articolo 1 del presente Protocollo;

turche in circostanze nelle quali la non prevenzione era imputabile alla Turchia. In questo caso la Turchia sosteneva che la Commissione non era competente *ratione loci* ad esaminare i ricorsi relativi alle violazioni della Convenzione che sarebbero state commesse a Cipro, e ciò in ragione del fatto che la Turchia non aveva esteso la sua giurisdizione a Cipro e non poteva quindi essere ritenuta responsabile, ai sensi dell'articolo 63 della Convenzione europea, degli atti commessi in quel paese. Ma come la Commissione ha ammesso nel caso in esame, la Convenzione si applica in tutte le situazioni in cui un'Alta Parte contraente esercita un controllo effettivo su un territorio straniero, dal momento che le persone che si trovano in questo territorio dipendono effettivamente dall'autorità e dalla responsabilità di detta Parte. La Commissione ha ritenuto che l'articolo 1 non si riferiva solamente al territorio nazionale delle Alte Parti contraenti e che queste ultime sono tenute ad assicurare i diritti e le libertà ad ogni persona soggetta effettivamente alla loro autorità, sia che questa si eserciti nel proprio territorio o all'estero. Per ciò che riguarda l'articolo 63, la Commissione ha ritenuto, nel suo rapporto, che non può essere interpretato come limitante la portata del termine “giurisdizione”, che figura nell'articolo primo, quest'articolo riferendosi non solamente all'estensione territoriale della Convenzione, ma anche al suo adattamento al grado di autonomia raggiunto da questo o quel territorio non metropolitano ed alle differenze socio-culturali che presenta. Ora, i territori indicati dall'articolo 63 sono soggetti in ogni caso alla giurisdizione dello Stato ai sensi dell'articolo primo.

E la Commissione conclude su questa questione dicendo:

“Il résultat de cette interprétation de l'article 1 que la compétence de la Commission pour examiner les requêtes dans la mesure où elles concernent des violations alléguées de la Convention à Chypre ne saurait être écartée sous prétexte que la Turquie, Partie défendresse en l'espèce, n'a ni annexé une partie de l'île, ni, selon le gouvernement défendeur, établi dans ladite partie un gouvernement militaire ou civil. Il reste à examiner si la responsabilité de la Turquie au regard de la Convention est engagée par ailleurs du fait que des personnes ou des biens se trouvant à Chypre sont passés, à la suite de son action militaire, sous son autorité et sa responsabilité effectives à l'époque considérée. A cet égard, le gouvernement défendeur ne conteste pas l'entrée à Chypre de forces armées turques opérant sous sa seule autorité et selon les règles régissant la structure et le commandement de ces forces armées, y compris la mise en place de tribunaux militaires. Il s'ensuit que ces forces armées sont des représentants de la Turquie qui font que 'relèvent de la juridiction' de la Turquie l'ensemble des autres biens ou personnes se trouvant à Chypre, au sens de l'article 1 de la Convention pour autant qu'ils exercent leur autorité sur ces personnes ou ces biens. En conséquence, dans la mesure où ces forces armées, par leurs actes ou omissions, portent atteinte aux droits et libertés reconnus à ces personnes par la Convention, la responsabilité de la Turquie est engagée”. (Chypre c. Turquie, *Rapport de la Commission*, Vol. II, Annexes, p. 21. La decisione sulla ricevibilità si trova in questo Vol. II come annesso

b) l'applicazione delle Convenzioni e del presente Protocollo cesserà sul territorio delle Parti in conflitto, alla fine generale delle operazioni militari e, nel caso dei territori occupati, alla fine dell'occupazione, salvo, nei due casi per le persone la cui liberazione definitiva, il rimpatrio o lo stabilimento abbiano luogo in tempo successivo. Dette persone continueranno a beneficiare delle disposizioni pertinenti delle Convenzioni e del presente Protocollo fino alla loro liberazione definitiva, rimpatrio o stabilimento”.

Con specifico riguardo alla competenza *ratione temporis* la Commissione europea ha statuito che è competente a conoscere di tutti i fatti posteriori alla data di entrata in vigore della Convenzione. Tuttavia, la Commissione ha ritenuto che i fatti anteriori a questa data possono anche rientrare nella sua competenza nella misura in cui si tratta di una violazione continuata della Convenzione che si prolunga dopo la sua entrata in vigore²⁸.

IV. L'avvicinamento tra i Diritti dell'Uomo ed il Diritto Umanitario.

L'analisi dell'evoluzione storica del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo ci consente di affermare che i due gruppi di norme sono nati, si sono sviluppati e sono stati codificati in momenti diversi, in diversi ambienti e con differenti finalità. È innegabile, tuttavia, il loro comune oggetto: la protezione della persona umana, in condizioni di pace, da un lato, in situazioni di conflitto armato, dall'altro. Il loro comune scopo è quello di spogliare lo Stato “del suo privilegio esorbitante di essere la fonte esclusiva

²⁸Caso De Becker, *Annuaire*, II, p. 215.

del diritto e della giustizia”, imponendo alcuni principi di base che risultano da un compromesso tra due nozioni opposte: *l'umanità e la necessità*²⁹.

1. Origini storiche e ragioni politiche di questo avvicinamento.

Il momento veramente decisivo, in cui il diritto umanitario ed i diritti dell'uomo cominciarono ad avvicinarsi fu nel maggio del 1968 durante la “Conferenza Internazionale sui Diritti dell'Uomo“ dell'ONU, riunita a Teherán.

Per la prima volta le Nazioni Unite menzionarono i diritti dell'uomo in relazione ai conflitti armati, adottando due risoluzioni relative al rispetto dei diritti dell'uomo nei conflitti armati. La prima, la risoluzione I, intitolata “Rispetto e applicazione dei diritti dell'uomo nei territori occupati“, chiedeva al governo israeliano di “rispettare ed applicare nei territori occupati la Dichiarazione universale dei Diritti dell'Uomo e le Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949“.³⁰ La seconda, la risoluzione XXIII, intitolata “I diritti dell'uomo nei conflitti armati“, affermava che “la violenza e la brutalità così largamente diffuse nella nostra epoca, in particolare i massacri, le esecuzioni sommarie, le torture, i trattamenti inumani inflitti ai prigionieri, la morte di civili durante i conflitti armati e l'impiego di armi chimiche e biologiche, comprese le bombe al napalm, minano alla base i diritti dell'uomo e generano in compenso nuove

²⁹Jean Pictet, *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, Institut Henry Dunant, Leiden, Sijthoff, 1973, pp. 30-32:

“Le respect de la personne humaine et son épanouissement seront assurés dans toute la mesure compatible avec l'ordre public et en temps de guerre avec les exigences militaires”.

³⁰*Final Act of the international Conference on human Rights, Teheran*, O.N.U., Doc.A/Con 32/41, p. 4.

brutalità “. Inoltre questa risoluzione chiedeva a tutti gli Stati di aderire alle Convenzioni di Ginevra ³¹.

Le due risoluzioni di questa conferenza, che saranno riprese e sviluppate dall'Assemblea generale dell'ONU, costituiscono il punto di partenza del problema del “rispetto dei diritti dell'uomo in periodo di conflitto armato”, titolo che appare ormai in tutte le risoluzioni dell'Assemblea generale che riguardano la protezione della persona umana in periodo di conflitto armato. Le ragioni storiche che hanno portato le Nazioni Unite ad occuparsi del diritto dei conflitti armati sono squisitamente politiche e vanno ricercate nell'ostilità dei paesi socialisti e del Terzo Mondo nei confronti di Israele e delle sue pratiche nei territori occupati. Infatti il primo documento nel quale le Nazioni Unite si occupano di una situazione di conflitto armato è la risoluzione 237 del Consiglio di Sicurezza del 14 giugno 1967, relativa al conflitto arabo-israeliano, in cui si raccomanda alle Parti in conflitto “di rispettare scrupolosamente i principi umanitari che disciplinano il trattamento dei prigionieri di guerra e la protezione dei civili in tempo di guerra quali sono stati enunciati nelle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949”³². L'Assemblea generale, nella sua risoluzione 2252 del 4 luglio 1967, accoglieva questa risoluzione con soddisfazione³³. Teoricamente, l'occuparsi di conflitti armati è in aperta contraddizione con l'articolo 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite che sancisce il divieto del ricorso alla guerra come mezzo lecito di risoluzione delle

³¹ *Ibid.*, p. 139.

³² ONU, *Chronique mensuelle*, juillet 1967, p.36.

³³ *Ibid.*, p.89.

controversie internazionali³⁴. Ma le Nazioni Unite, incalzate dalla realtà ed a volte travolte dagli eventi stessi, hanno dovuto fare di necessità virtù e, sotto la bandiera dei diritti dell'uomo, si sono dovute occupare del diritto della guerra, che tanto solennemente avevano bandito dal panorama giuridico internazionale.

Nello stesso 1968, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite adottava la risoluzione 2444 (XXIII) intitolata "Rispetto dei diritti dell'uomo in periodo di conflitto armato"³⁵, che incaricava il Segretario generale di studiare le misure da prendere per "rafforzare le regole in vigore delle convenzioni umanitarie in tutti i conflitti armati" e sottolineava la necessità di elaborare delle convenzioni supplementari o di rivedere eventualmente le convenzioni esistenti per "meglio assicurare la protezione dei civili, dei prigionieri, dei combattenti in tutti i conflitti armati".³⁶ Questa risoluzione è il risultato dello sforzo compiuto dalle Nazioni Unite per il rafforzamento del diritto internazionale umanitario nei conflitti armati e riprende in parte i termini della risoluzione XXVIII adottata a

³⁴L'articolo 2 par. 4 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che: "I Membri dell'Organizzazione si astengono, nelle loro relazioni internazionali, dal ricorrere alla minaccia o all'impiego della forza, sia contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica di uno Stato, sia da ogni altro modo incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite."

³⁵ *L'Assemblea Generale*,

Riconoscendo la necessità di applicare dei principi umanitari fondamentali in tutti i conflitti armati,

Tenendo conto della risoluzione XXIII sui diritti dell'uomo durante i conflitti armati, adottata il 12 Maggio 1968 dalla Conferenza Internazionale sui Diritti Umani,

Confermando che le disposizioni di questa risoluzione devono essere attuate efficacemente il più presto possibile,

1. *Conferma* la risoluzione XXVIII della XX Conferenza Internazionale della Croce Rossa tenuta a Vienna nel 1965 che ha stabilito, *inter alia*, i seguenti principi che tutti i governi e le autorità responsabili dell'azione nei conflitti armati devono osservare:

- (a) Che il diritto delle parti in conflitto di adottare mezzi per nuocere al nemico non è illimitato;
- (b) Che è proibito lanciare attacchi contro le popolazioni civili;
- (c) Che deve essere sempre fatta la distinzione tra persone che prendono parte alle ostilità ed i membri della popolazione civile, ai fini di risparmiare questi ultimi per quanto è possibile;

³⁶ONU, *Chronique mensuelle*, janvier 1969, pp. 36-37.

Vienna nel 1965 dalla XX Conferenza internazionale della Croce Rossa: la convergenza tra i due sistemi comincia ad instaurarsi.

Mentre la prima Conferenza Mondiale sui Diritti Umani del 1968 non si riferì esplicitamente al diritto umanitario, affermando che i principi umanitari devono prevalere durante i periodi di conflitto armato, invece, la seconda Conferenza Mondiale sui Diritti dell'Uomo, tenutasi a Vienna dal 14 al 25 giugno 1993, ha esplicitamente espresso la sua profonda preoccupazione per le violazioni dei diritti umani nei periodi di conflitto armato che colpiscono la popolazione civile, in particolare le donne, i bambini, le persone anziane e le persone handicappate. La solenne Dichiarazione e Programma d'azione di Vienna ha richiamato tutti gli Stati e tutte le parti in conflitto a rispettare scrupolosamente il diritto internazionale umanitario, enunciato nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e nelle altre regole e principi del diritto internazionale, oltre che le norme minime di protezione dei diritti dell'uomo, enunciate nelle convenzioni internazionali; ha riaffermato il diritto delle vittime di ricevere l'assistenza di organizzazioni umanitarie, come previsto nelle Convenzioni di Ginevra del 1949 e negli altri strumenti di diritto internazionale umanitario pertinenti, ed ha chiesto che venga assicurato l'accesso a questa assistenza in condizioni di sicurezza e nel più breve tempo possibile³⁷.

³⁷La Dichiarazione ed il Programma d'azione di Vienna, adottati il 25 giugno 1993 dalla Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo, sono stati pubblicati dalle Nazioni Unite con il n° di riferimento A/CONF. 157/23 del 12 luglio 1993.

La creazione nel 1993 da parte dell'Assemblea Generale dell'Alto Commissariato sui Diritti Umani è un chiaro segnale che, nell'era post-guerra fredda, si va verso una progressiva integrazione di queste due branche del diritto internazionale: i diritti dell'uomo ed il diritto umanitario.

Da un punto di vista degli atti giuridici, l'Assemblea generale si occupa del diritto della guerra in due categorie di risoluzioni :

a) l'una, di natura legislativa, che incoraggia la riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati³⁸;

b) l'altra, di natura politica, che condanna Israele per le sue pratiche nei territori occupati e che crea degli organi *ad hoc* per indagare su queste pratiche.

Per quanto concerne la prima categoria, l'Assemblea generale attraverso una serie di risoluzioni intitolate "Il rispetto dei diritti dell'uomo nei conflitti armati ", di cui ciascuna tratta di un aspetto determinato, rinnova ogni volta la sua richiesta agli Stati di rispettare le regole umanitarie sulla protezione della persona umana nei conflitti armati e chiede per questo motivo al Segretario di effettuare degli studi in vista di rafforzare il diritto internazionale umanitario.

A partire dal 1975, tutte le risoluzioni di questa categoria non fanno che incoraggiare i lavori della Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario, che si teneva a Ginevra.

³⁸In questa categoria di risoluzioni sono comprese le risoluzioni relative alle antiche colonie portoghesi ed al Sudafrica.

La seconda categoria di risoluzioni relative a Israele comincia con la Risoluzione 2443 (XXII) del 19 dicembre 1969, che crea un comitato speciale incaricato d'indagare sulle "pratiche israeliane che affliggono i diritti dell'uomo della popolazione dei territori occupati" ³⁹.

Infine la terza Commissione dell'Assemblea generale, nel suo rapporto alla XXV sessione, ha espresso la sua soddisfazione per le "strette consultazioni e la cooperazione fruttuosa che si erano stabilite tra il Segretario generale e il CICR ... nel quadro dello sforzo internazionale comune tendente ad accrescere la protezione dei diritti dell'uomo in tutti i conflitti armati" ⁴⁰.

In varie risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si fa riferimento in uno stesso testo al diritto umanitario ed ai diritti dell'uomo. L'Assemblea Generale dichiara con frequenza che "segue i principi stabiliti nella Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, il Patto Internazionale sui Diritti Umani e le norme umanitarie accettate, così come sono stabilite nelle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 e nei Protocolli addizionali del 1977"⁴¹. Anche il Consiglio di

³⁹O.N.U., *Chronique mensuelle*, janvier 1969, p. 151.

⁴⁰Rapport de la III Commission, Doc. A/8178, 4/12/1970, p.4.

⁴¹Risoluzione dell'Assemblea Generale n° 46/136 sulla situazione dei diritti umani in Afganistán. Vedi anche la Risoluzione 46/135 sulla situazione dei diritti umani in Kuwait sotto l'occupazione irachena e la Dichiarazione 47/133 sulla protezione di tutte le persone contro le sparizioni forzate.

Sicurezza, negli ultimi anni, ha citato sempre più sia il diritto umanitario sia i diritti dell'uomo per fondare le proprie risoluzioni⁴².

La convergenza dei diritti umani e del diritto umanitario può anche ravvisarsi nel lavoro degli organi incaricati di controllare ed applicare il diritto internazionale.

Un organo specificamente preposto all'applicazione dei diritti umani, quale la Commissione dei Diritti Umani, non esita a citare il diritto umanitario per dare una base giuridica alle sue raccomandazioni⁴³: la "Relazione sulla situazione dei diritti umani in Kuwait sotto l'occupazione irachena", adottata nella sua 48^a riunione, ne è un chiaro esempio⁴⁴.

Per stabilire il diritto applicabile alla situazione in Kuwait, il relatore speciale comincia, segnalando, in un capitolo intitolato "Interazione fra diritti umani ed il diritto umanitario", che "esiste consenso nella comunità internazionale che si devono rispettare e proteggere i diritti umani fondamentali di tutte le persone, tanto in tempo di pace come durante i periodi di conflitto armato"⁴⁵.

⁴²Vedi le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n° 670 (1990) e 674 (1990) sulla occupazione del Kuwait da parte dell'Irak e la Risoluzione 780 (1992) che ha creato una Commissione di esperti per indagare sulle violazioni del diritto umanitario commesse nel territorio della ex Jugoslavia. Vedi anche la Relazione intermedia della Commissione di Esperti che fu elaborata in attuazione della Risoluzione n° 780 (1992) del Consiglio di Sicurezza: S/25274.

⁴³ Fra gli esempi più recenti, vedi in particolare la *Relazione del Gruppo di Lavoro sulle Sparizioni Forzate o Involontarie* (E/CN.4/1993/25 par.par. 508-510) ed il suo *Annesso* sulla situazione in Sri Lanka (E/CN.4/1993/25 Add. 1 par.par. 40,42) e la *Relazione sulle Esecuzioni Extragiudiziali, Sommarie od Arbitrarie* (E/CN.4/1993/46 par.par. 60, 61, pp. 664 e 684).

⁴⁴*Relazione sulla situazione dei diritti umani in Kuwait sotto l'occupazione irachena*, preparata da Walter Kälin (E/CN.4/1992/26).

⁴⁵ *Ibid.*, par. 33.

Ciò dimostra che la Commissione sui Diritti Umani non si preoccupa molto di fare una netta distinzione tra i diritti umani ed il diritto umanitario. Anche se la Commissione è stata creata per promuovere l'applicazione dei diritti umani, tuttavia fa riferimento anche al diritto umanitario quando la situazione lo richiede. Attualmente si può pensare che il suo incarico non si limiti più ai diritti umani, ma si estenda ad un ambito più ampio che comprende "i principi del diritto delle genti, come risultano dagli usi stabiliti tra le nazioni civilizzate, delle leggi di umanità e delle esigenze della coscienza pubblica"⁴⁶.

La convergenza tra i due sistemi, cominciata nel 1968, è continuata lentamente con il trascorrere degli anni e continua tuttora. I testi sui diritti umani esprimono, ogni volta di più, idee e concetti tipici del diritto umanitario. Vanno diminuendo le differenze che ancora esistono e le reciproche influenze tendono ad avvicinare progressivamente i campi di applicazione dei due sistemi⁴⁷. Si possono citare esempi tratti dai testi degli stessi trattati che mostrano questa tendenza al progressivo avvicinamento.

Per esempio, l'approvazione, nel 1977, dei due Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949 fu, in un certo modo, il riflesso di quello che era successo a Teherán nove anni prima. In effetti, il contenuto ed i termini dell'articolo 75 del Protocollo I, intitolato "Garanzie fondamentali", si ispirano direttamente ai

⁴⁶ Secondo quanto stabilito negli articoli 63, 62, 142 e 158 comuni alle quattro Convenzioni di Ginevra. Il relatore ritiene che i principi stabiliti in questi articoli sono pertinenti al caso che sta esaminando e che appartengono tanto ai diritti umani quanto al diritto umanitario,

⁴⁷ Vedi T. Meron, "The protection of the human persons under human rights law and humanitarian law", in *Bulletin of Human Rights*, 91/1, United Nations, New York, 1992.

principali strumenti dei diritti umani, dal momento che stabiliscono il principio di non discriminazione, i principali divieti relativi al benessere fisico o mentale delle persone, il divieto di realizzare detenzioni arbitrarie e le garanzie giudiziali essenziali. Lo stesso si potrebbe dire degli articoli 4, 5 e 6 del Protocollo II per quanto riguarda le situazioni di conflitti armati non internazionali.

Esaminando la procedura di approvazione della Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989, il contenuto delle sue norme ed i meccanismi previsti per la sua applicazione, ci si accorge chiaramente che appartiene all'insieme dei trattati sui diritti umani. Tuttavia questo non ha impedito, che tale Convenzione faccia riferimento al diritto dei conflitti armati, come per esempio nell'articolo 38 par. 1, nel quale, da un lato si fa un riferimento generale alle disposizioni del diritto umanitario applicabili ai fanciulli e, dall'altro, si stabiliscono norme che sono applicabili in caso di conflitto armato.

Al di fuori dell'ambito delle Nazioni Unite, altri organismi internazionali hanno contribuito a questo progressivo avvicinamento, come, per esempio, la Conferenza Islamica dei Ministri degli Esteri che approvò una Dichiarazione Islamica dei Diritti Umani nell'aprile del 1990. Anche se si presenta manifestamente come uno strumento di diritti umani, questa dichiarazione contiene disposizioni ispirate direttamente al diritto umanitario. L'articolo 3, per esempio, stabilisce che "in caso di impiego della forza o di conflitto armato", si proteggeranno le persone che non partecipano ai combattimenti, come gli anziani, le donne ed i bambini, i feriti, i malati ed i prigionieri. Esso regola anche i metodi ed i mezzi di combattimento.

Anche nelle decisioni della Commissione Interamericana sui Diritti Umani si può riscontrare una tendenza all'avvicinamento tra diritti dell'uomo e diritto umanitario. Per esempio nel 1983, l'organizzazione *Disabled People's International* presentò una denuncia alla Commissione, accusando gli Stati Uniti di violare il diritto alla vita, garantito dall'articolo 1 della Dichiarazione Americana sui Diritti e Doveri dell'Uomo.

Durante l'invasione di Granada di quell'anno, gli Stati Uniti bombardarono un ospedale psichiatrico, uccidendo vari pazienti. Nella sua richiesta, la citata organizzazione sollecitò la Commissione di interpretare l'articolo 1 della Dichiarazione Americana alla luce dei principi del diritto umanitario. La Commissione dichiarò che la domanda era ammissibile. Trattando degli aspetti fondamentali della questione, pertanto, la Commissione dovette basare la sua decisione su una disposizione ispirata allo spirito dei diritti umani per applicarla ad un conflitto armato⁴⁸.

2. I rapporti del Segretario generale dell'ONU.

Il Segretario generale delle Nazioni Unite, dando seguito alle diverse raccomandazioni dell'Assemblea generale, ha redatto dal 1969 al 1977 una serie di rapporti intitolati "*Il rispetto dei diritti dell'uomo nei conflitti armati*".

⁴⁸Per maggiori dettagli sulla questione di Granada, vedi D. Weissbrodt e B. Andrus, "The Right to Life During Armed Conflict: Disabled People's International v. United States", *Harvard International Law Journal*, vol. 29, 1988, p. 59.

Nei primi due rapporti che sono interessanti ai fini di questo studio⁴⁹, il Segretario generale attira l'attenzione degli Stati sulle "regole di diritto internazionale esistenti relative ai diritti dell'uomo durante un conflitto armato" e chiede loro, aspettando l'adozione di nuove regole di diritto internazionale relative ai conflitti armati, "di vigilare che, in tutti i conflitti armati, gli abitanti e i belligeranti siano protetti conformemente ai principi del diritto delle genti". Qui il Segretario generale riprende la "clausola di Martens" che figura nel Preambolo della IV Convenzione dell' Aja del 1907. È chiaro che il Segretario generale fa appello alle regole dell' Aja del 1899 e del 1907, e tenta di creare una nuova branca del diritto internazionale relativa alla protezione della persona umana durante un conflitto armato mettendo sullo stesso piano il diritto dell' Aja, il diritto di Ginevra ed i diritti dell'uomo.

Quanto al meccanismo di protezione, il Segretario generale propone di sviluppare il sistema delle Convenzioni di Ginevra attraverso l'ONU.

Secondo lui, "è preferibile che le Potenze protettrici non siano gli agenti dei belligeranti, ma della comunità internazionale". A questo riguardo, egli propone la creazione di un organismo di protezione e di soccorso in seno all'ONU, "che sarebbe giuridicamente abilitato ad offrire i suoi servizi nel caso in cui le parti non esercitassero la loro opzione sulla base del paragrafo 3 dell' articolo 10 delle Convenzioni di Ginevra (articolo 11 della IV Convenzione)" relativa alla designazione del sostituto della Potenza protettrice⁵⁰. Egli aggiunge che "l'esistenza parallela del CICR e del sistema progettato

⁴⁹*Rapports préliminaires*, A/7720/20, novembre 1969, e A/8052, 18 settembre 1970.

⁵⁰Doc. A/7720, par. 224 e Doc. A/8052, par. 246.

di protezione e di soccorso da parte di organismi internazionali non sarebbe causa di doppio impiego o di concorrenza, ma permetterebbe al contrario di fare più facilmente fronte a delle situazioni delicate nelle quali il CICR o l'organismo progettato, o ancora un gruppo di organismi intergovernativi e di organismi non governativi, che lavorano di concerto, sarebbero politicamente più accettabili per le parti in conflitto e, di conseguenza, più efficaci nel compimento della loro missione⁵¹.

Quanto all'obiezione che un tale organismo sarebbe sottoposto a delle pressioni politiche, il Segretario generale scrive: "Si potrebbe superare questa obiezione dotando una tale istituzione di un grande grado di autonomia e redigendo il suo atto costitutivo in maniera tale da assicurare una priorità assoluta alle considerazioni umanitarie. Bisogna ugualmente ricordarsi che gli organi dell'ONU che hanno esercitato la loro azione nel campo umanitario, per opinione comune, hanno reso grandi servizi a tutti gli interessati senza prestare il fianco a delle accuse politiche. Il ruolo dell'organizzazione internazionale dei rifugiati, dell'Ufficio dei soccorsi e dei lavori delle Nazioni Unite per i rifugiati della Palestina, il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia e l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati possono essere a questo riguardo menzionati"⁵².

Come esempio pratico di questa proposta, il Segretario generale invoca l'articolo 23 della Convenzione dell'Aja del 1954 sulla protezione dei beni culturali in caso di

⁵¹Doc. A/7720, par. 216 *in fine*.

⁵²Doc. A/7720, p. 73, par. 225.

conflitto armato. Questo articolo prevede, infatti, che le parti contraenti possono fare appello all'aiuto tecnico dell'UNESCO. L'articolo 6 al. b del Regolamento annesso a questa convenzione dispone che "allorché non esiste una Potenza protettrice, il Commissario generale esercita le funzioni attribuite alla Potenza protettrice."

Tuttavia, bisogna qui rilevare che la Convenzione dell'Aja del 1954 è stata adottata sotto gli auspici dell'UNESCO, mentre le Convenzioni di Ginevra sono estranee al sistema dell'ONU.

Gli altri rapporti del Segretario generale riguardano:

- 1) la limitazione delle armi (A/2915/7 Nov. 1973, Vol. I-II);
- 2) le conferenze degli esperti governativi convocate dal C.I.C.R.;
- 3) le quattro sessioni della Conferenza diplomatica sul diritto umanitario convocate dal governo svizzero e che hanno portato alla firma dei due Protocolli addizionali alle Convenzioni di Ginevra del 1949.

3. L'avvicinamento tra i diritti dell'uomo e il diritto umanitario in seno alle organizzazioni non governative

Le organizzazioni non governative e le istituzioni private a vocazione umanitaria hanno ugualmente contribuito all'avvicinamento di questi due rami del diritto internazionale⁵³. Fra le istituzioni private, l'Istituto internazionale di diritto umanitario

⁵³ Conferenza internazionale di diritto umanitario: *I diritti dell'uomo come base del diritto umanitario*, San Remo, 25-27 settembre 1970. L'Istituto di San Remo organizza periodicamente delle "tavole rotonde" sui diritti dell'uomo ed i conflitti armati. Per esempio si tennero quattro tavole rotonde subito dopo le quattro sessioni della

di San Remo è stata una delle prime istituzioni nel mondo ad avere studiato ed approfondito le interrelazioni fra il diritto umanitario, i diritti dell'uomo ed il diritto dei rifugiati⁵⁴.

La Croce Rossa internazionale⁵⁵ è la principale organizzazione non governativa che si occupa del diritto umanitario⁵⁶. Essa ha ripetutamente affermato in varie risoluzioni che il “rispetto dei diritti e della dignità dell'uomo, oltre che la loro protezione, costituiscono i fondamenti delle attività della Croce Rossa e lo scopo del diritto

Conferenza diplomatica tenutasi a Ginevra dal 1974 al 1977. Ha sottoposto un rapporto alla Commissione sulle questioni giuridiche dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (*Azioni internazionali per lo sviluppo del diritto internazionale umanitario* . As/Jur (24), AS/PR (24), 19-4 maggio 1973).

Al di fuori dell'Istituto di San Remo, altre istituzioni private hanno anche organizzato delle riunioni aventi come tema il rafforzamento della protezione della persona nei conflitti armati, come per esempio :

- *Centro europeo della Fondazione Carnegie* , Ginevra, Colloquio sul diritto dei conflitti armati, problemi attuali, Ginevra, 15-20 settembre 1969.
- *Istituto di diritto internazionale* , Sessione di Edimburgo, settembre 1969.
- *Lega internazionale delle donne per la pace e la libertà (W.I.L.P.F.)* , Conferenza sulla guerra biologica e chimica, Londra, 21-23 novembre 1969.
- *Università libera di Bruxelles* , Centro di diritto internazionale (Istituto di sociologia), Conferenza “Diritto umanitario e conflitti armati”, Bruxelles, 28-30 gennaio 1970.
- *Quinto Congresso internazionale della Società Internazionale di Diritto Penale Militare e del Diritto della Guerra* , Dublino 25-30 maggio 1970.
- *International Law Association* , 54ª Conferenza, L'Aja, 23-29 agosto 1970.

⁵⁴ Colloquio internazionale sulle regole umanitarie e le istruzioni militari. *Norme umanitarie e istruzioni militari* . Milano, Giuffrè, 1973.

⁵⁵ Sulla Croce Rossa vedi Paolo Benvenuti, *Lineamenti e natura della Croce Rossa Internazionale e delle sue componenti*, Padova, CEDAM, 1983.

⁵⁶ Nel sistema della Croce Rossa, bisogna distinguere : a) *la Conferenza internazionale della Croce Rossa*, che riunisce ogni quattro anni il CICR, la Lega delle Società nazionali della Croce Rossa, le Società nazionali stesse ed i governi firmatari delle Convenzioni di Ginevra; b) *la Lega*, associazione privata di diritto svizzero che è l'organo federativo delle Società nazionali della Croce Rossa, ed c) *il Comitato internazionale della Croce Rossa*, anch'essa associazione privata di diritto svizzero, composta di una ventina di cittadini svizzeri, ma incaricata di funzioni internazionali dalle Convenzioni di Ginevra e dai suoi protocolli addizionali.

umanitario⁵⁷. Nella documentazione preparatoria alla Conferenza diplomatica sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario il CICR scriveva: “In effetti la cura dei *diritti fondamentali* della persona umana è, sia alla base del diritto umanitario applicabile nei conflitti armati, che dei Patti relativi ai diritti dell’uomo”. Ma il diritto internazionale umanitario, ed in particolare le Convenzioni di Ginevra, raggiungono questo scopo tenendo conto della natura specifica dei conflitti armati e delle loro caratteristiche molto particolari. Certamente gli strumenti relativi ai diritti dell’uomo hanno una portata generale e prevedono egualmente, nelle loro norme essenziali, la loro applicazione nel caso in cui “un pericolo pubblico eccezionale minacci la vita della nazione“ od anche, come previsto dalla Convenzione europea, in caso di guerra. Tuttavia è lecito constatare che questi strumenti non sono stati concepiti *principalmente* per i casi di conflitti armati.

Il diritto internazionale umanitario, al contrario, per assicurare una vera protezione alla persona umana ed ai suoi diritti fondamentali, dà particolare attenzione alle caratteristiche del conflitto armato e al fatto che, in queste situazioni, le condizioni di vita della nazione sono profondamente modificate. Di conseguenza, senza dubbio, ogni rafforzamento e sviluppo del diritto umanitario concorrono alla protezione dei diritti

⁵⁷Risoluzione XII adottata dalla XXI Conferenza internazionale della Croce Rossa tenuta ad Istanbul nel 1969. Nella risoluzione XIII adottata lo stesso anno, essa afferma il suo desiderio di “riafferma e sviluppare le regole umanitarie del diritto internazionale applicabili nei conflitti armati di ogni tipo, al fine di rafforzare l’efficace protezione dei diritti essenziali della persona umana, in armonia con le Convenzioni di Ginevra del 1949”. Nella risoluzione XX, la stessa Conferenza esprimeva viva soddisfazione per la Risoluzione 2444 adottata dall’Assemblea generale e chiedeva ai dirigenti della Croce Rossa internazionale “di mantenere un contatto costante e stretto con l’ONU nelle attività in favore della pace e dei diritti dell’uomo”.

fondamentali della persona umana, e ciò senza che sia necessario fare specifico riferimento agli strumenti relativi ai diritti dell'uomo⁵⁸.

4. La Commissione internazionale dei giuristi

La Commissione internazionale dei giuristi fu alla fine degli anni '60 la più attiva alleata delle Nazioni Unite nel processo che associava i diritti dell'uomo alle situazioni di conflitti armati. Nel 1969, il suo segretario generale Sean McBride sottopose un memorandum alla Divisione dei diritti dell'uomo a proposito della risoluzione 2444 dell'Assemblea generale, nel quale proponeva una stretta collaborazione tra le Nazioni Unite ed alcune organizzazioni internazionali — governative e non governative — sulla questione del rispetto dei diritti dell'uomo nei conflitti armati⁵⁹.

Nel 1970, McBride redasse, inoltre, due rapporti, sulla questione che esprimevano le tesi della Commissione.

a) Nel primo, intitolato "*The inter-relationship between the humanitarian Laws and the Law of human Rights*", proponeva la creazione di un organo giurisdizionale al di fuori ed indipendente dal C.I.C.R.

b) Nel secondo rapporto, intitolato "*International aspects: the Laws of war and individual responsibility for war crimes*"⁶⁰, egli constatava che l'evoluzione del diritto

⁵⁸ *Documentazione CICR*, Fascicolo I, Introduzione, p. 32.

⁵⁹ Come per esempio l'U.N.E.S.C.O., l' H.C.R., l'O.M.S., la C.I.J., Amnesty International, ecc..

⁶⁰ National Conference, *Human rights of the man in uniform*, Washington D.C., U.S.A., Marzo 19-22, 1970.

internazionale penale, dalla definizione dei crimini di guerra, dei crimini contro la pace, dei crimini contro l'umanità e del crimine di genocidio, era pronta ad essere coronata dall'istituzione di un tribunale internazionale permanente adeguato: "Questi sviluppi sembrano indicare che è giunta l'ora di creare un tribunale internazionale permanente che tratti di tutti i crimini definiti nelle Convenzioni dell'Aja e di Ginevra, nei principi di Norimberga e nella Convenzione sul genocidio". Tuttavia ancora oggi la Comunità internazionale non è pervenuta ad un accordo sulla creazione di un tale Tribunale internazionale permanente e sulle sue competenze.

Infine, la Commissione internazionale dei giuristi fu la promotrice di una proposta tendente a creare una "Commissione d'inchiesta delle Nazioni Unite sulle violazioni delle convenzioni umanitarie", il cui progetto fu adottato all'unanimità dal comitato speciale delle organizzazioni non governative sui diritti dell'uomo nel corso della sua riunione del 18 febbraio 1971⁶¹.

⁶¹ Questo progetto prevedeva che:

“. . . 1. Dans le cadre des Nations Unies, une Commission permanente d'enquête soit créée, chargée de la responsabilité de l'instruction en période de conflit armé de toutes plaintes en violation:

a) des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907,

b) du Protocole de Genève de 1925 tel qu'il est défini par la Résolution 2603 (XXIV) de l'Assemblée générale,

c) des Conventions de Genève de 1949.

2. La dite Commission d'enquête ait plein pouvoir d'instruire les plaintes qui lui sont soumises, par tous gouvernements, toutes Parties à un conflit armé, toutes organisations internationales non gouvernementales responsables, et fasse rapport de ses conclusions au Conseil de Sécurité et à l'Assemblée générale des Nations Unies.

3. Cette Commission devrait être composée de personnalités indépendantes des gouvernements et choisies en fonction de leur haute valeur morale et de leur capacité à conduire des enquêtes selon les principes de procédure judiciaire généralement acceptés.

4. Il faudrait que les enquêtes faites par cette Commission soient publiques et que ses conclusions et ses rapports soient publiés ”.

V. Conclusioni

Concludendo questo primo capitolo si può affermare che l'avvicinamento verificatosi tra i diritti dell'uomo ed il diritto umanitario ha sollevato e continua a sollevare problemi sia teorici che pratici. Teorici, perché si tratta della correlazione giuridica tra due sistemi giuridici complessi; pratici, per ciò che concerne la migliore protezione possibile della persona umana che dovrebbe offrire il diritto internazionale in periodo di conflitto armato.

Le opinioni circa la natura dei rapporti fra diritto internazionale umanitario e diritti dell'uomo sono diverse. Secondo alcuni autori si tratta di sistemi del tutto distinti, avendo diversi l'oggetto, la sfera di applicazione, gli strumenti di garanzia. Per altri vi sarebbe, invece, una sostanziale unità fra le due categorie di norme, laddove i diritti umani sarebbero ricompresi nel diritto internazionale umanitario, ovvero sarebbe quest'ultimo ad appartenere al sistema dei diritti umani⁶².

Ma la maggior parte degli autori sostiene la tesi della complementarità dei due sistemi, sottolineando che entrambi pongono dei limiti all'autorità statale, a tutela ed a vantaggio dell'individuo. Ed è quest'ultima opinione che sembra da condividere. Esisterebbe, pertanto, una sostanziale uniformità delle *norme internazionali fondamentali sulla protezione della persona umana*, in relazione alle quali è consolidata

⁶²A. H. Robertson, "Human Rights as the Basis of International Humanitarian Law", in *Atti del Convegno Internazionale di Diritto Umanitario, San Remo, 1970*, Lugano-Bellinzona, 1972, p. 66; *id.*, *Human Rights in the World*, Manchester, 1972, pp. 174-175; G.I.A.D. Draper, "The Relationship between the Human Rights Regime and the law of Armed Conflicts", in *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 1, 1971, p. 206.

l'opinione che appartengano al *jus cogens*. Idealmente, tale protezione dovrebbe essere offerta dai due sistemi, nel rispettivo ambito di applicazione, assicurando la continuità della tutela: i diritti umani operano pienamente in tempo di pace e, quando l'insorgere di un conflitto armato provoca la sospensione del godimento di alcuni di essi, subentra la funzione protettrice del diritto internazionale umanitario.

Vi sono, tuttavia, talune situazioni come i tumulti, gli atti isolati e sporadici di violenza, gli arresti in massa, le detenzioni arbitrarie, i maltrattamenti, le sparizioni, la presa di ostaggi, che si trovano al confine tra il campo di applicazione dei diritti umani e quello del diritto internazionale umanitario, e ci si pone il problema di stabilire quale dei due sistemi si applichi a queste fattispecie, *rectius* quali diritti siano tutelati. È proprio sull'analisi di una di queste situazioni che verterà l'oggetto dei prossimi capitoli: i disordini interni, una sorta di "terra di nessuno" dal punto di vista della protezione della persona umana, in cui si commettono gravissime violazioni del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo. Questi due sistemi giuridici sono "le due povere stampelle sulle quali le vittime disarmate devono appoggiarsi contemporaneamente", secondo l'espressione metaforica di Karel Vasak⁶³.

⁶³ Karel Vasak, "Pour une troisième génération des droits de l'homme" in *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Christophe Swinarski, redattore, CICR; Martinus Nijhoff Publishers, Ginevra, L'Aja, 1984, pp. 837-850.

CAPITOLO II: I DISORDINI INTERNI

I. Introduzione

Nessuno strumento di diritto internazionale definisce i “disordini interni”. Per tentare di darne una definizione occorre raffrontare tali situazioni con la più ampia categoria dei conflitti armati non internazionali.

Il diritto internazionale distingue tre categorie di conflitti armati non internazionali: le guerre civili nel senso classico del diritto internazionale, i conflitti armati non internazionali ai sensi dell’art. 3 comune alle quattro Convenzioni del 1949 ed i conflitti armati non internazionali ai sensi del II Protocollo del 1977. La classificazione dei conflitti secondo queste categorie giuridicamente riconosciute è spesso difficile alla luce della complessità dei vari conflitti ed è di frequente segnata da accese dispute dottrinali, ma essa è tutt’altro che priva di rilievo, in quanto l’applicazione di alcune norme al posto di altre, dipende dalla qualificazione del conflitto.

II. Le tre principali categorie giuridiche di conflitti armati non internazionali.

1. Le guerre civili prima delle Convenzioni del 1949: riconoscimento dello stato di belligeranza.

Prima dell'adozione delle Convenzioni del 1949 la guerra civile aveva rilevanza per il diritto internazionale solo se gli insorti erano riconosciuti come belligeranti dallo Stato in cui si svolgeva il conflitto. Il riconoscimento faceva sì che alla guerra civile si applicassero le norme dei conflitti armati internazionali⁶⁴.

Anche gli Stati terzi potevano riconoscere gli insorti con delle dichiarazioni unilaterali; le loro relazioni con le due parti in conflitto erano allora regolate dal diritto della neutralità.

Queste due forme di riconoscimento si sono fatte sempre più rare nella prassi degli Stati, soprattutto perché i Governi non vogliono impegnarsi unilateralmente in simili qualificazioni giuridiche. Inoltre, gli Stati terzi hanno paura di esporsi all'accusa di ingerenza negli affari interni di un altro Stato sovrano⁶⁵.

⁶⁴Vedi Eibe H. Riedel, Recognition of Belligerency, in Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law 4 (1982) 167-171. L'ultimo caso di riconoscimento risale alla guerra dei Boeri (1902); un tale riconoscimento, pur non espresso, si era avuto anche durante la guerra di Secessione americana.

⁶⁵Per esempio nella guerra della Nigeria contro il Biafra nel 1967, il Governo nigeriano dichiarò il blocco dei porti occupati dal Biafra, ma ciò non fu considerato un implicito riconoscimento di belligeranza da parte degli Stati terzi. Allo stesso modo, durante la guerra d'Algeria, la Francia intercettò navi commerciali di Stati terzi in alto mare per combattere il contrabbando di armi; tali atti, secondo il diritto tradizionale, equivalevano ad un implicito riconoscimento di belligeranza, ma la Francia si rifiutò di accettare una simile interpretazione. Un altro esempio ci viene dalla guerra civile in Nicaragua del 1979 in cui il riconoscimento da parte degli Stati del Patto andino del fronte di liberazione Sandinista come "Potenza belligerante", era più una manifestazione politica di appoggio agli insorti che una dichiarazione idonea a produrre gli effetti previsti dal diritto internazionale.

2. I conflitti armati non internazionali ai sensi dell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra.

L'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra⁶⁶, non dà una definizione del concetto di “*conflitto armato che non presenta un carattere internazionale e che si svolge nel territorio di un'Alta Parte contraente*” e lascia agli Stati ed alla giurisprudenza il compito di stabilire dei criteri di definizione⁶⁷.

Il commento di Jean Pictet sulle Convenzioni di Ginevra del 1949 ha dato delle importanti indicazioni a questo riguardo⁶⁸.

⁶⁶L'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra fu il frutto del compromesso avuto in seno alla Conferenza diplomatica del 1949 tra la proposta del CICR, conosciuta come “progetto di Stoccolma”, che prevedeva la totale applicazione delle quattro Convenzioni di Ginevra ai conflitti armati non internazionali e le proposte delle delegazioni governative, che si opponevano fermamente a questa proposta.

⁶⁷Vedi M. Bothe, “*Conflits Armés Internes et Droit International Humanitaire*”, 82 *RGDIP* (1978): 82, 84. Per Guggenheim, *Les principes du droit international public*, pp. 174-175, le guerre civili sono dei conflitti internazionali nel senso del diritto umanitario: “A torto le Convenzioni di Ginevra del 1949 caratterizzano le guerre civili come ‘conflitti armati che non presentano un carattere internazionale’ per il fatto che il teatro delle operazioni militari è limitato ‘al territorio di una delle Parti contraenti’ È un errore credere che le guerre civili non hanno rilevanza per principio nel diritto internazionale. Dal momento in cui un governo locale di fatto opponendosi al governo legale arriva a dominare effettivamente una parte della popolazione, l'azione militare presenta tutte le caratteristiche di un conflitto armato di carattere internazionale”. Guggenheim aderisce alla teoria del riconoscimento obbligatorio di belligeranza; tuttavia bisogna sottolineare che l'articolo 3 non utilizza il termine “guerra civile”. Vedere anche Bindschedler, *A Reconsideration of the law of armed conflicts*, pp. 50-54.

⁶⁸I criteri proposti da Jean Pictet per distinguere “un vero e proprio conflitto armato da un mero atto di banditismo o da un'insurrezione non organizzata e di breve durata” sono i seguenti:

1. Che la Parte in rivolta contro il Governo legittimo possieda una forza militare organizzata, un'autorità responsabile per i suoi atti, agisca all'interno di un determinato territorio ed abbia i mezzi per rispettare e far rispettare le Convenzioni.
2. Che il Governo legale sia obbligato a ricorrere alle forze armate regolari contro le forze degli insorti, organizzate militarmente ed in possesso di una parte del territorio nazionale.
3. a. Che il Governo *de jure* abbia riconosciuto gli insorti come belligeranti; o
b. abbia rivendicato per sé i diritti di belligerante; o
c. abbia accordato agli insorti il riconoscimento di belligeranza ai fini della presente Convenzione o
d. che lo scontro sia ritenuto dal Consiglio di Sicurezza o dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite come costituente una minaccia alla pace internazionale, una violazione della pace, o un atto di aggressione.

L'articolo 3, considerato dalla dottrina come una “grande vittoria dello spirito” e come una “mini-convenzione”, ha introdotto nel diritto internazionale un

-
4. a. Che gli insorti abbiano un'organizzazione simile a quella di uno Stato.
b. Che l'autorità civile insorta eserciti *de facto* l'autorità su una determinata porzione del territorio nazionale.
c. Che le forze armate agiscano sotto la direzione di un'autorità organizzata e siano preparate ad osservare le comuni leggi di guerra.
d. Che l'autorità civile insorta accetti di essere obbligata dalle disposizioni della Convenzione (*Commento*, vol. IV (1958) p. 36)

cambiamento rivoluzionario rispetto al diritto classico della guerra civile⁶⁹. Con la sua adozione è stata definitivamente abbandonata la dottrina formalista, che teneva conto di criteri soggettivi, in favore di una nuova dottrina oggettivistica che non collegava più l'applicazione del diritto internazionale umanitario alla soggettività internazionale delle parti in conflitto, ma ad una situazione di fatto.

La sua applicazione è automatica dal momento in cui una lotta armata all'interno di un'entità statale prende delle forme tali che cessa di essere un semplice affare di mantenimento dell'ordine interno. Di conseguenza, l'articolo 3 si applica *eo ipso*, senza che ci sia bisogno di alcuna dichiarazione, non solo ad uno Stato parte alla Convenzione, ma anche ad un gruppo insorto.

In maniera generale si può dire che l'espressione "conflitto interno" ai sensi dell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949 implica l'esistenza di scontri armati tra le forze armate governative e gruppi armati ribelli organizzati. Diversi criteri, materiali e soggettivi, sono stati cercati per precisare il contenuto di questa espressione: forze armate poste sotto un comando responsabile; controllo territoriale; numero delle vittime; durata ed intensità dei combattimenti, ecc.

⁶⁹Siordet, *Les Conventions de Genève et la guerre civile*, R.I.C.R. Genève, 1950, p.2.

3. I conflitti armati non internazionali ai sensi del II Protocollo del 1977.

Il II Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra contiene nel suo articolo primo una definizione di conflitto armato non internazionale più restrittiva di quella contenuta nell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra.

Secondo il primo paragrafo di questo articolo, che sviluppa e completa l'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra senza modificarne le condizioni di applicazione, il II Protocollo si applica a tutti i conflitti armati, "che si svolgono sul territorio di un'Alta Parte contraente tra le sue forze armate e le forze armate dissidenti o dei gruppi armati organizzati che, sotto la condotta di un comando responsabile, esercitano su una parte del suo territorio un controllo tale da permettere di condurre delle operazioni militari continue e concertate e d'applicare il presente Protocollo". Il controllo di una parte del territorio costituisce, dunque, una condizione di applicazione supplementare del II Protocollo in relazione all'articolo 3. Tuttavia recentemente, in Guatemala, le due parti coinvolte nel conflitto interno hanno accettato il principio dell'applicazione di alcuni articoli delle Convenzioni di Ginevra e del II Protocollo ad un conflitto che, per definizione, non rientrava nel campo di applicazione del II Protocollo poiché nessuna parte del territorio era sotto il controllo delle forze armate ribelli, fatto che impediva di condurre delle operazioni militari continue e concertate⁷⁰.

⁷⁰È stata anche creata una missione delle Nazioni Unite, con la risoluzione 48/267 dell'Assemblea generale del 19 settembre 1994, per verificare la situazione dei diritti dell'uomo in Guatemala ed il rispetto degli impegni presi ai sensi dell'Accordo generale concluso tra le due parti in conflitto.

Quello previsto dal II Protocollo è un altro tipo di conflitto armato interno, che si pone tra la situazione prevista dall'articolo 3, "situazione minimale", ed il conflitto interno con riconoscimento di belligeranza, "situazione massimale".

Un breve accenno va infine fatto ai conflitti armati interni internazionalizzati, chiamati anche in dottrina "conflitti misti", caratterizzati dall'intervento di uno Stato terzo al fianco del Governo o degli insorti in una guerra civile⁷¹. Né le Convenzioni di Ginevra, né quelle dell'Aja e neppure i Protocolli addizionali del 1977 contemplano tale specifica categoria di conflitti, la quale dunque verrà disciplinata riconducendone alcuni aspetti alle norme sui conflitti interni ed altri alle norme sui conflitti internazionali⁷².

⁷¹Vedi Michael B. Akehurst, *Civil War*, in Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law* 3 (1982) 88-93.

⁷²La guerra in Vietnam della fine degli anni '60 costituisce un esempio emblematico di conflitto interno internazionalizzato. In quegli anni vi erano due tesi in dottrina circa l'applicabilità del diritto internazionale umanitario nelle guerre civili internazionalizzate. Secondo la prima, una guerra civile diventa un conflitto armato internazionale per il mero fatto di un intervento militare di Potenze straniere; pertanto, è applicabile nella sua totalità il diritto internazionale umanitario a tutte le parti in conflitto, compreso il Governo dello Stato nel quale è scoppiata la guerra, ed agli insorti. Esponente di questa dottrina era H. Meyrowitz ("Le droit de la guerre dans le conflit vietnamien", in *Annuaire français de droit international* 1967, p. 153, in particolare pp. 167-169). Secondo l'altra tesi, una guerra civile internazionalizzata deve scindersi nei suoi elementi internazionali e non internazionali distinguendo quattro relazioni diverse fra le parti in conflitto.

La prima è quella che si ha tra due Stati stranieri che intervengono in favore delle due Parti avversarie in una guerra civile. Se le loro forze armate si scontrano, o se uno di questi Stati invade il territorio dell'altro, è applicabile, nella sua totalità, il diritto internazionale umanitario per tutte e due le Parti. Devono applicarsi tutti i trattati relativi ai conflitti armati nei quali sono Parti gli Stati interessati, così come le norme del diritto internazionale consuetudinario relative al diritto della guerra.

La seconda relazione, quella che si ha tra lo Stato che aiuta gli insorti ed il Governo al potere, appartiene indiscutibilmente all'ambito delle norme relative ai conflitti armati internazionali poiché si riferisce a due soggetti del diritto internazionale.

La terza relazione, tra il Governo al potere e gli insorti, appartiene alla categoria del conflitto armato non internazionale alla quale devono applicarsi l'articolo 3 delle quattro Convenzioni di Ginevra ed il Protocollo II, se ne sussistono le condizioni.

Infine, la quarta relazione, ossia quella tra lo Stato che aiuta il Governo al potere e gli insorti, appartiene anche alla categoria dei conflitti non internazionali

III. I disordini interni

Da un punto di vista geopolitico l'attuale situazione internazionale è caratterizzata da una grande instabilità interna di taluni Stati, causata da gravi problemi economici, da forti tensioni etnico-religiose, da accesi nazionalismi e da spinte secessioniste. Dopo la fine della guerra fredda si è assistito ad un moltiplicarsi di queste situazioni di disordine interno che possono degenerare in veri e propri conflitti e mettere a repentaglio la sicurezza e la stabilità di intere aree del mondo. Lo scopo di questo paragrafo è di individuare le caratteristiche peculiari di queste situazioni di disordine, attraverso la prassi del CICR, degli Stati e le indicazioni della dottrina e della giurisprudenza degli organi internazionali che si occupano della tutela dei diritti dell'uomo.

1. Definizione del CICR

Il CICR, nella prima Conferenza di esperti governativi⁷³ (1971) in preparazione della Conferenza Diplomatica per la riaffermazione del diritto umanitario del 1977, propose la seguente definizione dei disordini interni:

”Si tratta di situazioni in cui, senza che si possa propriamente parlare di conflitto armato non internazionale, tuttavia esiste, sul piano interno, uno *scontro* che presenta un certo carattere di *gravità* o di *durata* e comporta degli *atti di violenza*. La qualificazione della situazione come di disordini interni invece che di tensioni interne dipende precisamente dalla natura di questi atti . Questi ultimi possono presentare

⁷³Conferenza di esperti governativi. Documentazione presentata dal C.I.C.R., vol. V, *Protección para las víctimas de los conflictos armados que no son internacionales*, 1971, p. 80.

forme variabili, andando dalla generazione spontanea di atti di rivolta allo scontro fra gruppi più o meno organizzati e le autorità al potere.

In queste situazioni, che non degenerano necessariamente in guerra aperta, le autorità al potere fanno appello a vaste forze di polizia, persino alle forze armate, per ristabilire l'ordine interno".

Questa definizione utilizza i criteri di intensità del conflitto ("gravità") o durata, associati al fatto che il conflitto comporti atti di violenza. Il livello di intensità e la durata richiesta sono definiti negativamente: non si può propriamente parlare di conflitto armato non internazionale.

Il carattere degli atti di violenza tipici dei disordini interni non è oggettivamente definito, ma si fa riferimento piuttosto agli effetti di questi atti. Questi ultimi rappresentano un'ampia serie di fenomeni, illustrati con esempi, che pongono l'accento sul livello di organizzazione dei responsabili e sull'intensità caratteristica degli atti. Quando si parla di "spontanea generazione degli atti di rivolta", è facile intuire che manca del tutto, o non è molto sviluppato, l'elemento dell'organizzazione e delle finalità perseguite dal gruppo di ribelli. In un crescendo di intensità e di livello di organizzazione possiamo trovare gruppi più o meno organizzati che si scontrano con le autorità governative.

Infine l'uso di vaste forze di polizia o delle forze armate da parte delle autorità e l'alto numero di vittime della violenza sono considerati come fenomeni specificamente

sintomatici dei disordini interni. Questa descrizione si riferisce alla condotta delle autorità ed al dichiarato proposito di tale condotta (“ristabilire l’ordine interno”) per spiegare il concetto dei disordini interni. Sebbene il CICR dia una definizione negativa di disordine interno, tuttavia l’accento è spostato più sui gravi abusi che si verificano in tali situazioni che sulle caratteristiche vere e proprie dei violenti disordini.

Inoltre nella stessa documentazione sottoposta alla Conferenza di Esperti governativi (1971), il CICR distingueva i *disordini interni* dalle *tensioni interne* nel modo seguente:

“While situations of internal disorder — and even more, those of civil war — often lead to the arrest of large numbers of persons because of their acts or their political attitudes, this phenomenon is likewise found in situations which are not marked by acts of violence, but which reflect internal tensions of a political, racial or other nature. This evolution is also due to the fact that the established governments and their police dispose of such powerful means of repression that an armed insurrection is often practically impossible. This may give rise to situations of internal tensions which are characterized by the fact that the governmental authorities keep full control of the events and undertake the massive internment of persons they consider dangerous to their security”⁷⁴.

Una situazione di *tensioni interne* è così definita con riferimento ai tipi di abuso commessi (arresti, detenzioni, “potenti mezzi di repressione”) ed al fatto che, diversamente che nei disordini interni, non ci sono atti di violenza. Nelle situazioni di

tensione interna i mezzi di repressione vengono utilizzati come misura preventiva per sostenere il controllo governativo, mentre nei disordini interni le autorità fanno ricorso all'uso della forza per mantenere il controllo.

Il CICR ha distinto i disordini interni dalle tensioni interne ponendole su basi un po' diverse: "i *disordini interni* esistono quando, in assenza di un conflitto armato, lo Stato usa le forze armate per mantenere l'ordine; le *tensioni interne* esistono quando, in assenza di disordini interni, la forza è impiegata come misura preventiva per assicurare il rispetto della legge e dell'ordine"⁷⁵.

In una situazione di tensioni interne, non ci sono atti di violenza organizzati, ma tutt'al più delle violenze sporadiche, e il dispositivo normale delle forze di polizia è sufficiente. Nelle tensioni interne, il problema umanitario principale è quello delle persone internate, o dei detenuti politici. Fino ad ora, il CICR ha potuto offrire la sua assistenza ai detenuti politici e alle persone internate solo nella misura in cui le autorità al potere hanno dato il loro consenso.

Con riguardo al criterio distintivo dello scopo perseguito è da rilevare che sono molto rare le dichiarazioni politiche dei Governi che riconoscono l'uso della forza come deterrente contro le violazioni del diritto e dell'ordine. Poiché qualsiasi atto di forza,

⁷⁴Conference of Government Experts on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, Geneva, 24 May - 12 June 1971, Documentation submitted by the ICRC, Vol. V: *Protection of Victims of Non-international Armed Conflicts* (1971) p. 89.

⁷⁵"The ICRC, the League and the Report on the reappraisal of the role of the Red Cross (III) :— Protection and assistance in situations not covered by international humanitarian law", *International Review of Red Cross*, No. 205, July-Aug. 1978, p. 211.

nonostante la sua motivazione, potrebbe avere un effetto preventivo di rafforzamento del controllo governativo con l'intimidazione, le *tensioni interne* non possono essere facilmente distinte dai *disordini interni* sulla base dell'effetto preventivo dell'uso della forza. Sarebbe, dunque, auspicabile che qualsiasi definizione dei disordini interni faccia riferimento a fattori oggettivi.

Successivamente lo stesso CICR nel commento sul progetto del II Protocollo (1973) poneva sullo stesso piano i “disordini e le tensioni interne” descrivendoli nel modo seguente:

- tumulti, ossia tutti i disordini che dall'inizio non sono guidati da un leader e non hanno uno scopo concertato;
- atti isolati e sporadici di violenza, distinti dalle operazioni militari condotte dalle forze armate o dai gruppi armati organizzati;
- altri atti di simile natura che includono, in particolare, gli arresti in massa di persone per la loro condotta o per le loro opinioni politiche⁷⁶.

Nel 1983, in un documento di lavoro preparato dal CICR in collaborazione con il Segretariato della Lega delle Società della Croce Rossa⁷⁷, i disordini e le tensioni interne non venivano più accomunati e si dava la definizione seguente delle tensioni interne:

⁷⁶ICRC, Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions — Commentary, Geneva, October, 1973 (CCDDH/3)p. 133.

⁷⁷The Red Cross and Human Rights, Working Document prepared by the ICRC in collaboration with the Secretariat of the League of Red Cross Societies, Council of Delegates, Geneva, 13-14 Oct. 1983, CD/7/1 (1983) p. 40-41.

“*Internal tensions* present some or all of the following characteristics:

- sequel to a civil war or internal disturbance;
- state of serious political, religious, racial or social tension;
- the suspension of legal guarantees, recourse to emergency measures and procedures as a result of which the rule of law normally guaranteeing individual freedom under the State constitution is not or is no longer applied;
- administrative internment or deportation of persons considered a danger to State security;
- particularly heavy penalties for relatively minor offenses;
- apparently justified complaints of inhuman treatment;
- disappearance of detainees”.

Esaminando quest’ampia casistica, il documento di lavoro affermava che “le vittime dei disordini e delle tensioni interne... sono comunemente chiamate detenuti politici” e che i disordini e le tensioni interne provocano un aumento delle esecuzioni sommarie e delle sparizioni. In particolar modo, queste “asserite sparizioni rappresentano uno dei criteri che consentono al CICR di descrivere una situazione di disordini interni o di tensioni ...”⁷⁸. Gli abusi sintomatici che si verificano nelle situazioni di *disordini interni*

⁷⁸*Id.*

diventano così elementi per la loro definizione. “I disordini interni e le tensioni interne sono situazioni nelle quali il CICR ha preso l’iniziativa di agire, sebbene si trovino al di fuori del campo di applicazione del diritto internazionale umanitario, poiché per il Comitato una lacuna giuridica non può giustificare l’inerzia quando degli esseri umani soffrono”⁷⁹. Il riferimento alle funzioni del CICR richiama alla mente la precedente osservazione che i disordini interni e le tensioni richiedono “tentativi di protezione [da parte del CICR] che mancano di una specifica autorizzazione nel diritto internazionale”⁸⁰.

Lo stesso ordine di idee si riflette nel progetto del CICR sulle norme applicabili in caso di guerriglia sottoposto nel 1971 alla Conferenza di Esperti Governativi⁸¹. Il progetto proponeva uno “*standard minimo di regole...* che fosse applicabile in tutti i conflitti non corrispondenti completamente alle definizioni convenzionali contenute negli articoli 2 e 3 delle Convenzioni di Ginevra e... non influenzasse in alcun modo la definizione del conflitto”⁸².

Nel 1984, nella relazione del Presidente del CICR che annunciava l’apertura di consultazioni con esperti per l’elaborazione di una nuova dichiarazione sui *disordini interni*, le linee guida circa il campo di applicazione di questa dichiarazione erano

⁷⁹*Id.*

⁸⁰“The ICRC, the League and the Report on the reappraisal of the role of the Red Cross (III):—Protection and assistance in situations not covered by international humanitarian law”, *International Review of Red Cross*, n° 205, July-Aug. 1978, p. 210.

⁸¹Conference of Government Experts on the the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, Geneva, 24 May - 12 June 1971, Documentation submitted by the ICRC, Vol. VI: *Rules Applicable in Guerilla Warfare* (1971).

⁸²*Id.* p. 50.

espresse nel modo seguente: “è stata elaborata recentemente la proposta di un progetto di dichiarazione di fondamentali ed inalienabili diritti applicabili ai casi di violenza collettiva all’interno degli Stati, in situazioni che non sarebbero già coperte dal diritto umanitario”⁸³.

Per le situazioni di disordini interni, la violenza collettiva è indicata come un criterio obiettivo necessario. I disordini interni sono ancora definiti negativamente come situazioni non coperte dal diritto umanitario esistente. Le situazioni non violente o le “normali” emergenze, nelle quali gli strumenti sui diritti umani si applicano *in toto* sono esclusi da questa definizione. Gli atti individuali di violenza sono anche esclusi, ma la nozione di collettività non è esplicitamente collegata al livello di organizzazione e neppure allo scopo che sta dietro l’azione collettiva. Non si prende in considerazione una soglia nel livello di intensità del conflitto né la durata del conflitto come elemento di definizione e neppure si fa riferimento alle origini dei disordini interni (cioè se il conflitto è stato causato dal Governo o dall’opposizione).

Tenuto conto della posizione, a volte oscillante, del CICR su ciò che intende per “disordini interni” e per “tensioni interne”⁸⁴, appare condivisibile la definizione del 1971 che distingue questi due fenomeni. La descrizione dei due fenomeni pone l’accento sul livello di organizzazione caratteristico del conflitto (“gruppi armati

⁸³Hay, “The ICRC and International Humanitarian Issues”, *International Review of Red Cross*, No. 238, Jan.-Feb. 1984, p. 3, 9.

⁸⁴Vedi “Comité Internacional de la Cruz Roja : Actividades de protección y de asistencia del CICR en las situaciones que no abara el derecho internacional humanitario”, Ginebra, 1986, pp. 4 e ss., in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, n° 85, enero-febrero de 1988, pp. 12-13.

organizzati,” “non guidati da un leader”), lo scopo degli atti (“lo scopo non concertato”, “arresti di persone per le loro... opinioni politiche”), la durata e l’intensità del conflitto (“isolati e sporadici atti di violenza distinti dalle operazioni militari”). Come elemento obiettivo, lo stato del diritto interno in tali situazioni è irrilevante per la loro qualificazione come disordini interni e tensioni interne.

2. Definizione della dottrina

In dottrina la ricerca di una definizione dei disordini interni ha posto considerevoli problemi a causa della loro multiformità e complessità e per questo motivo molti autori hanno preferito evidenziarne alcuni aspetti caratteristici, piuttosto che darne precise definizioni.

Le situazioni di “disordini interni” si caratterizzano sempre per l’esistenza di un grado di violenza che oltrepassa quella dei tempi “normali”⁸⁵; nelle situazioni di disordini interni la violenza si manifesta in modo aperto e le autorità ricorrono a misure di repressione di carattere eccezionale.

Tutti questi fenomeni sono, al tempo stesso, originati da regimi autoritari e per altro verso costituiscono l’occasione per ulteriori violazioni dei diritti fondamentali dell’individuo, così come sono proclamati nella Dichiarazione Universale sui Diritti Umani (1948) e garantiti dai diversi trattati regionali ed universali sui diritti umani e dal diritto consuetudinario.

⁸⁵Per violenza normale si intende, per esempio, la delinquenza “comune” di tutti i giorni o, sull’altro piano, le misure di repressione “correnti” che prende l’apparato di polizia nei limiti consentiti dalla legge.

La terminologia usata in dottrina per delineare i parametri dei disordini interni è variata significativamente a seconda del grado di precisione che si è voluto raggiungere.

In primo luogo, i disordini interni sono stati definiti con riferimento alle altre situazioni di conflitto regolate dagli strumenti esistenti di diritto umanitario. Questa definizione “negativa” dei disordini interni rispetto ai conflitti armati regolati dal diritto umanitario, ha consentito di individuare una gamma di situazioni che possono considerarsi “caratterizzanti” dei disordini interni.

In secondo luogo, i disordini interni sono stati definiti con una esemplificazione casistica.

Baxter, per esempio, ha descritto una varietà di situazioni che possono farsi rientrare nelle situazioni di disordini interni e che vanno dalle violente manifestazioni di piazza, alla presa di ostaggi, agli assalti ai posti di polizia, agli assassini di alti funzionari governativi o alti esponenti delle forze armate per motivi politici⁸⁶.

Dunque, le ipotesi che secondo la dottrina rientrerebbero nella categoria dei disordini interni sono varie, sia per le fattispecie concrete, sia per i tipi di abusi sofferti dalle vittime e sia per i sistemi politici, legali, economici e sociali nei quali tali abusi vengono commessi.

⁸⁶Baxter, “Jus in Bello Interno: The Present and Future Law”, in *Law and Civil War in the Modern World* 518, 525 (J. Moore ed. 1974).

Si è anche cercato di dare una definizione basata su concetti generali, pur non svincolata dall'indicazione di casi concreti, che potrebbe avere una maggiore flessibilità nell'applicazione pratica. Questi tentativi di definizione hanno messo in luce molti aspetti dei disordini interni quale il livello di organizzazione ritenuto prevalente rispetto all'intensità della violenza, lo scopo delle parti in conflitto, la durata e la natura collettiva od individuale degli atti commessi. In generale, dato il livello di intensità, il grado di organizzazione e la durata, la dottrina ha definito i disordini interni come un conflitto meno intenso di una guerra civile, meno organizzato di un'insurrezione armata, o più semplicemente come atti isolati o sporadici di violenza contrapposti ad un conflitto prolungato.

Queste definizioni "negative" sono basate su di un modello in continua evoluzione dei disordini interni, nel quale il livello di intensità e di organizzazione può aumentare o diminuire. Anche il criterio dello "scopo" perseguito dai gruppi armati serve a differenziare le situazioni di disordini interni dalle comuni attività criminali o dalle situazioni in cui sono coinvolti gruppi d'azione con obiettivi più limitati e di scarso significato per l'apparato politico e legale dello Stato (per esempio dimostrazioni di piazza per avere più alti salari). Per ragioni pratiche, tuttavia, lo scopo politico non può essere considerato un effettivo criterio di distinzione.

La nozione di disordini interni è stata sviluppata dalla dottrina partendo dall'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e dalla nozione di "pericolo pubblico" o emergenza pubblica contenuta nelle convenzioni internazionali sui diritti umani.

Jean Pictet, redattore del Commento alle Convenzioni di Ginevra del 1949, suggerisce, ma non inequivocabilmente, che l'applicazione dell'articolo 3 comune richieda un alto livello di violenza, "un vero e proprio conflitto armato"⁸⁷. Egli respinge l'interpretazione che vorrebbe far rientrare le situazioni di disordini interni nel campo di applicazione dell'articolo 3, affermando espressamente che "i conflitti cui esso si riferisce sono conflitti armati, con *forze armate* da entrambe le parti coinvolte nelle *ostilità*, in breve, conflitti che sono per molti aspetti simili ad una guerra internazionale, che si svolge però all'interno dei confini di uno Stato"⁸⁸.

Dunque la conclusione che si trae dal *Commento* del CICR è che l'articolo 3 non è applicabile alle situazioni di disordini interni, ma dal momento che la protezione garantita è così minima e fondamentale per i paesi civili, nessuno Stato può sottrarsi dall'applicare questo minimo di protezione.

⁸⁷Commentary on the Geneva Conventions of 12 August 1949: Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field 50 (J. Pictet ed. 1952). Per quanto riguarda il campo di applicazione dell'articolo 3, Jean Pictet riferisce che i redattori deliberatamente decisero di non dare una definizione di "conflitto", motivo per cui molte delegazioni ebbero il timore che l'articolo 3, essendo così generale e vago, avrebbe potuto comprendere qualsiasi atto commesso con la forza delle armi, qualsiasi forma di anarchia, ribellione o persino piani criminali di banditi, non essendo queste azioni violente espressamente escluse dalla sfera di applicazione dell'articolo 3. Ma Jean Pictet, con riguardo all'articolo 3 afferma che: ". . . the scope of application of the article must be as wide as possible, since the article does not in any way limit the right of the State to put down rebellion, nor does it increase, in the slightest, the authority of the rebel party. It merely demands respect for certain rules, which were already recognized as essential in all civilized countries, and embodied in the legislation of the States in question, long before the Convention was signed. What Government would dare to claim before the world, in a case of civil disturbances which could justly be described as mere acts of banditry, that Article 3 not being applicable, it was entitled to leave the wounded uncared for, to torture and mutilate prisoners and take hostages ? No Government can object to observing, in its dealings with enemies, whatever the nature of the conflict between it and them, a few essential rules which it in fact observes daily, under its own laws, when dealing with common criminals".

⁸⁸*Ibid.* p. 36-37.

Il II Protocollo che si applica ai conflitti armati non internazionali utilizza il concetto di disordine interno come limite al suo campo di applicazione materiale, come abbiamo precedentemente visto.

Per quanto riguarda la nozione di “pericolo pubblico” Nicole Questiaux, relatore speciale delle Nazioni Unite, ha proposto la seguente definizione: “a crisis situation affecting the population as a whole and constituting a threat to the organized existence of the community which forms the basis of the State. The crisis situation envisages exceptional circumstances. Such circumstances result from temporary factors of a generally political character which in varying degrees involve extreme and imminent danger. The danger must be of sufficient gravity to threaten the organized existence of a nation, that is to say, the political and social system that it comprises as a state”⁸⁹. Un'altra definizione è stata data da Stephen Marks: “In short, an ‘emergency situation’ will be understood here as one resulting from temporary conditions which place institutions of the State in a precarious position and which leads the authorities to feel justified in suspending the application of certain principles”⁹⁰.

Anche l'*International Law Association* ha compiuto degli sforzi per definire le situazioni di emergenza. Durante la sua 61^a Conferenza, tenuta a Parigi dal 26 agosto al 1° settembre 1984, l'*International Law Association* ha stabilito una serie di norme minime standards concernenti la dichiarazione, la durata ed il controllo degli stati di

⁸⁹Nicole Questiaux, *Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency*, U.N. Doc. E/Cn.4/Sub. 2/1982/15 par. 23 (1982).

⁹⁰Stephen Marks, “Principles and Norms of Human Rights Applicable in Emergency Situations: Underdevelopment, Catastrophes and Armed Conflicts”, in *The International Dimensions of Human Rights*, Vasak and Alston ed. vol 1, 175 (UNESCO, 1982).

emergenza, l'amministrazione dei poteri di emergenza ed ha proposto un progetto di sedici diritti e libertà inderogabili in tali situazioni di emergenza⁹¹. Nella sezione A, che tratta della dichiarazione, durata e controllo delle emergenze si stabilisce che: "l'espressione "public emergency" indica una situazione eccezionale di crisi o di pericolo pubblico, attuale o imminente, che colpisce l'intera popolazione o *l'intera popolazione dell'area nella quale si applica la dichiarazione* e costituisce una minaccia alla vita organizzata della comunità di cui lo Stato è composto".

La definizione di emergenza pubblica adottata dalla *International Law Association* stabilisce due condizioni con riguardo all'ambito territoriale dello stato di emergenza. In primo luogo, la proclamazione dello stato di emergenza può riguardare l'intero territorio dello Stato o una parte soltanto di esso. In secondo luogo, non è impedita l'estensione delle misure di emergenza ad altre parti del paese qualora se ne presenti la necessità.

Sempre con riguardo all'ambito territoriale la crisi o il pericolo pubblico deve costituire una minaccia per la vita dell'intera nazione. Dunque non può essere considerato pericolo pubblico una emergenza che, per quanto grave possa essere, abbia un impatto solo locale. Per esempio, come ha ritenuto il Professor Hartman, un'agitazione locale di lavoratori non può giustificare l'imposizione dello stato di assedio a livello nazionale come avvenne in Colombia, dove nel 1976 fu proclamato lo stato di assedio in seguito ad uno sciopero del servizio di previdenza sociale e la situazione è continuata fino al 1982. Si può avere quindi una minaccia alla nazione anche se il

⁹¹Il testo delle "Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Public Emergency" è pubblicato

pericolo pubblico si manifesta in una limitata area del paese. Questo è il caso dell'Irlanda del Nord come ha stabilito la Corte Europea sui diritti umani nel caso *Irlanda c. Regno Unito*⁹².

Con riguardo alla gravità della minaccia, la crisi o il pericolo pubblico devono essere eccezionali nel senso che le normali misure di restrizione per il mantenimento della sicurezza, della salute e dell'ordine pubblico siano chiaramente inadeguate.

Durante un simposio di esperti di diritto internazionale, riuniti a Siracusa nella primavera del 1984, furono stabiliti alcuni principi (i “*Siracusa Principles*”) concernenti le clausole di deroga del Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite⁹³. Il Principio 39, che è rilevante ai fini di questa analisi, sottolinea che le misure di deroga possono essere prese solo quando lo Stato si trova in una situazione di eccezionale, attuale od imminente pericolo che minaccia la vita della nazione. Una minaccia alla vita della nazione è quella che “(a) *affects the whole of the population and either the whole or part of the territory of the State, and (b) threatens the physical integrity of the population, the political independence or the territorial integrity of the State or the existence or basic functioning of institutions indispensable to ensure and protect the rights recognised in the Covenant*”. Il principio 39 contiene la definizione di “pericolo

in *A.J.I.L.*, 79, (1985), pp. 1072-1081.

⁹²*International Legal Materials*, vol. 17 (1978), par. 205, p. 707. Come Higgins ha sostenuto, se l'Irlanda del Nord è vista costituzionalmente come una parte integrante del Regno Unito, è alquanto difficile sostenere che la sua situazione interna minacci realmente la vita dell'intera nazione; in realtà ai sensi dell'articolo 15 della Convenzione Europea, l'intera nazione indica semplicemente l'Irlanda del Nord.

⁹³Symposium of the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, in : *H.R.Q.*, 7 (1985), pp. 1-89; vedi Introduction, p. 1; the *Siracusa Principles on Derogation*, p. 7

pubblico“ enunciata dalla Commissione e dalla Corte europea nel caso *Lawless*⁹⁴ e nel caso *Greco*⁹⁵. Da ciò consegue che il pericolo pubblico deve essere tale da mettere in pericolo le istituzioni che sono essenziali per il corretto funzionamento del governo democratico. Inoltre, il pericolo deve essere evidente ed oggettivamente dimostrabile e non latente e soggettivamente percepito o temuto. Non è consentita la proclamazione di uno stato di emergenza di natura preventiva, così come non è consentito dichiarare lo stato di emergenza per garantire la permanenza al potere dell'attuale governo o per ostacolare il ritorno di un governo democratico.

Infine l'emergenza deve avere un carattere provvisorio necessariamente limitato nel tempo.

Solo i pericoli più gravi costituiscono una minaccia alla vita della nazione. Infatti i partecipanti al simposio ritenevano che i disastri naturali o gli scioperi generali non costituiscono una vera minaccia alla vita della nazione; tali situazioni di emergenza possono essere affrontate adeguatamente imponendo delle restrizioni alla libertà di movimento, di espressione, di associazione e di assemblea, consentite dalle clausole limitative contenute per esempio negli articoli del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici che tutelano i diritti summenzionati. Questa tesi contrasta però con i lavori preparatori del Patto sui diritti civili e politici che facevano rientrare tali situazioni nella nozione di minaccia alla vita della nazione.

⁹⁴Report of the European Commission on Human Rights, [1960-61] *European Court of Human Rights*, series B, 9; [1961] *Year Book of the European Convention on Human Rights* (Y.B. Eur. Conv. on Human Rights) 438 (judgment of the European Court of Human Rights).

Anche i principi 40 e 41 dei *Siracusa Principles* si riferiscono al significato da attribuire all'espressione "emergenza pubblica che minaccia la vita della nazione". Il Principio 40 afferma che: "un conflitto interno od un'agitazione interna che non costituisce una grave ed imminente minaccia alla vita della nazione non può giustificare delle deroghe..." ed il Principio 41 aggiunge che: "le difficoltà economiche non possono giustificare di per sé delle misure di deroga ". Dunque il Principio 40 ribadisce semplicemente che i conflitti interni che non riuniscono tutti i criteri del Principio 39 non possono giustificare l'adozione di misure di deroga: così uno stato di emergenza di natura preventiva non è considerato legittimo. Il Principio 41 asserisce che le difficoltà economiche che non sono accompagnate da una crisi sociale o politica, non costituiscono una minaccia alla vita della nazione. Inoltre, i delegati ritenevano che "i prolungati problemi economici o le situazioni legate al sottosviluppo non sono per nulla fenomeni temporanei e quindi non rispondono al requisito che la minaccia alla vita della nazione sia eccezionale".

3. La prassi statale sui disordini interni

Gli Stati, in presenza di disordini interni dichiarano la esistenza di una situazione di emergenza, in tutto o parte del territorio nazionale, e invocano questa circostanza come fondamento giuridico per la sospensione di alcuni diritti umani⁹⁶. Si tratta di situazioni

⁹⁵[1969] *Y.B. Eur. Com. on Human Rights*, Report of the European Commission on Human Rights.

⁹⁶Si veda, al riguardo, il documento preparato da Nicole Questiaux, sulle implicazioni dello stato di assedio e di emergenza sui diritti umani, su richiesta della Sotto-Commissione sulla prevenzione della Discriminazione e Protezione delle Minoranze (E/CN.4/Sub.2/490). Daniel O'donnell elenca una serie di Stati che si trovano soggetti ad un regime di eccezione; fra gli altri, l'Argentina, il Bangladesh, il Brasile, il Canada, il Cile, le Filippine, la Grecia, l'India, l'Iraq, l'Irlanda, Israele, la Malesia, le isole Mauritius, il Nicaragua, Oman, il Pakistan, il Paraguay, il Regno Unito, la Siria, la Corea, la Sierra Leone, lo Sri Lanka, il Sudafrica, la Thailandia, Taiwan, la Turchia e

in cui gli Stati fanno ricorso a poteri ed a misure eccezionali che, in principio, sono vietate dalle disposizioni costituzionali.

In generale, le situazioni di emergenza possono essere causate da tre diverse circostanze:

- a) una *grave crisi politica* (conflitto armato e disordini interni);
- c) particolari circostanze economiche, in particolare quelle legate al *sottosviluppo*;
- b) casi di *forza maggiore* (disastri naturali).

Nell'attuale scenario politico internazionale le cause del moltiplicarsi di queste emergenze si possono ricondurre essenzialmente a tre: la fine della guerra fredda, le conseguenze negative della decolonizzazione ed il sottosviluppo economico.

La fine della guerra fredda ha causato il crollo dei regimi comunisti e la disintegrazione dell' "Impero sovietico" con il conseguente scatenarsi di violenti disordini all'interno dell'ex U.R.S.S. Si pensi alla guerra in Cecenia, alle tensioni in Moldavia tra la minoranza russa e la restante parte della popolazione, ai conflitti etnici all'interno della Georgia, alla crisi in Armenia dovuta alle ripercussioni della guerra con l'Azerbaigian per il controllo del Nagorno-Karabach.

l'Uruguay. "Stati di eccezione", *La Revista* della Commissione internazionale dei Giuristi, n° 21, dicembre 1978, p.117.

Spostandosi all'area balcanica, attualmente due focolai di crisi destano le maggiori preoccupazioni a livello internazionale: l'Albania ed il Kosovo.

In Albania, la profonda crisi politico-istituzionale che si aggiunge ad una gravissima crisi economica rende, praticamente, impotente il Governo di riconciliazione nazionale di fronte alle bande di criminali che imperversano nel sud e nel nord del paese. Nel Kosovo, la regione autonoma a maggioranza albanese della Federazione serbo-montenegrina, vige lo stato di emergenza, decretato dal regime di Belgrado, e la situazione è potenzialmente esplosiva.

Per quanto riguarda le conseguenze negative della "decolonizzazione", è da sottolineare che quest'ultima ha fatto nascere in Africa degli Stati con strutture statali non sufficientemente stabili e radicate nel territorio e con confini ricalcati su quelli delle vecchie potenze coloniali, senza rispettare affatto la composizione etnica delle popolazioni indigene. Ciò ha causato e continua a causare sanguinose guerre tribali, genocidi e massacri fra le varie etnie. Si pensi alle forti tensioni nella regione dei Grandi Laghi tra l'etnia degli Hutu e quella dei Tutsi in Ruanda e Burundi, che hanno portato al genocidio del 1994,.

Infine il sottosviluppo economico causa gravi tensioni sociali per la sperequazione nella distribuzione delle ricchezze ed un inarrestabile formarsi di flussi migratori dai paesi poveri ai paesi ricchi, con gravi ripercussioni sulla stabilità politica dei vari paesi. Si pensi ai paesi sudamericani e di nuovo alla nostra più vicina Albania che si trova in

uno stato di vero e proprio collasso economico e continua a riversare in Italia migliaia di profughi, od ai paesi del Maghreb colpiti da una forte emigrazione verso l'Europa.

Alcune di queste emergenze hanno un carattere locale e limitato nel tempo; altre, invece, possono colpire l'insieme della popolazione ed essere più permanenti o durature. A proposito della durata dell'emergenza vi sono Stati che si trovano in un perenne stato di emergenza come per esempio il Paraguay⁹⁷, Haiti ed il Camerun in cui per interi decenni si sono susseguiti decreti e leggi di emergenza.

Gli effetti di queste situazioni, caratterizzate dalla violenza all'interno del territorio di uno Stato sono di tipo molto diverso, manifestandosi, in primo luogo, sul piano politico: si distrugge il consenso minimo in seno allo Stato e si interrompe il dialogo tra le diverse forze politiche. I gravi dissensi colpiscono anche il sistema giuridico del paese: il ricorso alla legislazione di eccezione mina, alla lunga, le basi stesse dello Stato di diritto. Gli effetti sono, inoltre, di tipo economico e sociale, poiché l'economia di uno Stato alle prese con continue rivolte e disordini peggiora progressivamente e perché gli stati di eccezione prolungati nel tempo cambiano la struttura sociale di un paese. Tuttavia gli effetti più diretti ed immediati sono sempre di indole umanitaria, ossia riguardano direttamente l'essere umano nella sua dignità, nel suo benessere, nella sua libertà e nella sua integrità fisica.

⁹⁷Il Paraguay è considerato un classico esempio. Nel rapporto del 1978 della Commissione Interamericana sui Diritti Umani si affermava che non era possibile determinare esattamente da quanto tempo il Paese si trovava in stato di emergenza. Nel 1986 Amnesty International riteneva che lo stato di emergenza era durato continuamente per 30 anni.

La denominazione che si suole dare a queste situazioni di emergenza nel diritto interno degli Stati è molto varia⁹⁸. Nella loro storia costituzionale gli Stati hanno affrontato le emergenze con metodi molto diversi. Le prime Costituzioni, del XVIII e inizio del XIX secolo non disciplinavano le situazioni di emergenza e non prevedevano la sospensione delle disposizioni costituzionali. È famosa la disposizione dell'articolo 130 della Costituzione belga del 1831: “la Costituzione non può essere sospesa, né totalmente né parzialmente”.

Un'altra formula costituzionale adottata è quella di attribuire al Potere Esecutivo poteri eccezionali per affrontare le minacce all'ordine costituzionale. In questi casi, in realtà, la Costituzione si limita ad indicare chi deve assumere poteri straordinari, senza precisare la natura e la portata di questi⁹⁹. Ciò può portare ad una vera e propria dittatura costituzionale anche a causa del prolungamento *sine die* dei poteri di emergenza del Presidente. Per questo, in molti ordinamenti si stabiliscono espressamente le *situazioni eccezionali* nelle quali i poteri pubblici possono assumere competenze predeterminate; le autorità potranno adottare solo le misure previamente previste nella Costituzione o nella legge. Il modello è rappresentato dalla legge francese del 9 agosto 1849, che definì e regolò lo stato di assedio. L'esecutivo poteva, in caso di necessità, dichiarare lo stato

⁹⁸Si veda al riguardo il lavoro di Maruja Delfino de Palacios, “Il diritto di eccezione in America Latina”, Caracas, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, 1967, 28 p.

⁹⁹L'articolo 16 della Costituzione francese del 1958 dà poteri illimitati al Presidente della Repubblica in situazioni straordinarie: “Quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della Nazione, l'integrità del suo territorio o l'esecuzione dei suoi impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e si interrompe il funzionamento regolare dei poteri pubblici costituzionali, il presidente della Repubblica adotta le misure richieste da queste circostanze, dopo la consultazione ufficiale del Primo Ministro e dei presidenti delle Camere e del Consiglio Costituzionale.

di assedio ed adottare i poteri che esplicitamente la legge gli riconosceva. Questo modello è stato adottato, generalmente, nei testi costituzionali del XX secolo.

La possibilità di dichiarare stati eccezionali, prevista nella costituzione si traduce nel fatto che alcune sue disposizioni non si applicano fino a che perdura la situazione di crisi. In generale, si utilizza a questo scopo la tecnica della doppia regolazione. La costituzione, ed a volte una legge speciale, regolano le caratteristiche generali degli stati eccezionali, e le autorità competenti per dichiararli; quando si verifica la situazione di crisi, in applicazione di queste norme generali, si adottano, caso per caso, e mediante una norma specifica, le misure eccezionali necessarie.

Le varie costituzioni nazionali designano queste situazioni con l'espressione "stato di assedio"¹⁰⁰, "stato di eccezione"¹⁰¹, "stato di emergenza"¹⁰², "stato di assemblea"¹⁰³, "legge marziale"¹⁰⁴, "stato di catastrofe"¹⁰⁵, anche se, dal punto di vista del diritto internazionale, il nome che si dà ad una situazione di emergenza non è rilevante.

Ciò che importa è che le circostanze che hanno portato all'emergenza giustificano la restrizione di alcuni diritti umani o la loro sospensione. È indispensabile che l'emergenza denoti l'esistenza di una minaccia seria alla normalità istituzionale o alla

¹⁰⁰Art. 40 della Costituzione del Cile e 121 della Costituzione della Colombia.

¹⁰¹Art. 40 della Costituzione del Cile.

¹⁰²Art. 190 della Costituzione del Venezuela.

¹⁰³Art. 41 della Costituzione del Cile

¹⁰⁴Vedi Carlos Sánchez Viamonte, "Legge Marziale e Stato di assedio", Editorial Perrot, 1957.

¹⁰⁵Art. 41 della Costituzione del Cile.

vita della nazione, richiedendo l'adozione di mezzi eccezionali per farvi fronte. Riferendosi all'America Latina, Vázquez Carrizosa ha affermato che “la regione si distingue per la varietà e drasticità degli statuti e delle leggi di eccezione che annullano in modo apprezzabile i diritti umani”¹⁰⁶.

Il verificarsi di attacchi terroristici, condotti per fini politici, costituisce uno dei principali motivi addotti dai Governi per giustificare l'imposizione dello stato di emergenza, come nel caso del Cile, durante la dittatura di Pinochet, del Regno Unito alle prese con gli attentati dell'I.R.A., nell'Ulster ed a Londra, o dello Sri Lanka, che combatte i guerriglieri secessionisti Tamil. Uno studio della International Commission of Jurists ha rivelato che alcuni governi autoritari hanno addirittura abusato della “dottrina della sicurezza nazionale” per mantenersi al potere. Gli Stati, generalmente, considerano gli atti violenti commessi per scopi politici come crimini regolati dalle leggi penali interne, persino quando vi è un'escalation della violenza che arriva fino ad un conflitto armato non internazionale. E per capire quanto sia sottile il confine tra disordine interno e guerra civile (tecnicamente conflitto armato non internazionale) basta

¹⁰⁶“La democrazia ed i diritti umani in America Latina” documento mimeografico della riunione costitutiva della Associazione Latinoamericana per la Difesa dei Diritti Umani, agosto 1980, p. 3.

esaminare l'evolversi della crisi albanese. In una prima fase sembrava ci fossero tutti i prodromi di una guerra civile: stato di emergenza, coprifuoco, censura, creazione di milizie armate da parte dei servizi segreti, proclamazione della "Repubblica indipendente del Sud dell'Albania" da parte dei rivoltosi. L'attuale fase è più una situazione di disordine che una guerra civile vera e propria. Esiste, infatti, un legittimo governo di riconciliazione nazionale, riconosciuto ed appoggiato dalla comunità internazionale, che tuttavia non riesce, con il suo apparato di polizia, a garantire l'ordine e la sicurezza in tutte le zone del paese.

Persino in situazioni di crisi internazionale, diverse dalla crisi albanese, che ricadono nell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra o nel Protocollo II, gli insorti rimangono soggetti alla legge penale interna, temperata dagli obblighi internazionali dello Stato. È raro, anche nei conflitti a più larga scala, che i Governi estendano ai combattenti insorti lo status di prigionieri di guerra in previsione della reciprocità o come misura per facilitare il ristabilimento della pace. Il fatto che le forze ribelli necessitano di un alto grado di organizzazione, disciplina e controllo per rientrare nel campo dell'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra ha spesso offerto ai Governi, che si confrontano con una ribellione armata, la possibilità di sostenere che i ribelli non riuniscono i requisiti dell'articolo 3 paragrafo 1 d. Nella pratica, infatti, si sono avuti casi in cui i Governi si sono rifiutati di applicare l'articolo 3 per paura di attribuire implicitamente un qualsiasi riconoscimento giuridico alla parte insorta od a

causa della reticenza di una delle parti in conflitto, se non di tutte e due¹⁰⁷. Qualche volta l'articolo 3 è stato applicato *de jure* dalle due parti in conflitto¹⁰⁸, qualche rara volta dalla parte insorta solamente¹⁰⁹, o infine *de facto*, senza che l'applicabilità *de jure* sia stata riconosciuta¹¹⁰.

L'articolo 3, pur stabilendo che le parti in conflitto sono tenute ad applicare le disposizioni ivi contenute e devono sforzarsi di mettere in vigore "per mezzo di accordi speciali tutto o parte delle altre disposizioni delle Convenzioni", questa facoltà è stata tuttavia rare volte utilizzata dalle parti. L'accordo intervenuto tra i ribelli castristi ed il governo dell'Avana nel 1958 per la consegna incondizionata alla Croce Rossa dei prigionieri governativi, costituisce il primo esempio di applicazione di questo comma. Anche il GPRA durante il conflitto algerino, aveva proposto al governo francese la conclusione di un accordo su alcune misure riguardanti i metodi ed i mezzi di combattimento, ed il riconoscimento dello status di prigioniero di guerra ai combattenti catturati da una parte e dall'altra¹¹¹, ma il governo francese rifiutò. Allo stesso modo, i tentativi fatti dal CICR per convincere il governo federale nigeriano e le autorità

¹⁰⁷Dietrich Schindler afferma che: ". . . Practice shows that the parties involved in a conflict often disagree on questions of applicability. As there exists no independent body to decide on these questions it is of great importance that the doctrine clarifies the question how a given conflict has to be qualified. The qualification of a conflict is of decisive importance for the victims of a conflict. All the numerous rules of the Conventions and Protocols, altogether over 600 articles, remain ineffective, if the parties concerned deny their applicability. Thus, the rules on the applicability contain the key to the implementation of the Conventions and Protocols" ("The different types of armed conflicts according to the Geneva Conventions and Protocols", in *RCADI*, vol 163 II, 1979, p. 127).

¹⁰⁸Algeria (1955-56), Cuba (1958), Libano (1953), Congo (1960-63), Yemen (1962), Repubblica dominicana (1965), Nigeria (1967-70).

¹⁰⁹Ungheria (1956), Irak (1962 e 1974).

¹¹⁰Costarica (1955), Kenya (1957), Cipro (1955-58), conflitto nell'Irlanda del nord. Cf. Schindler, "Le principe de non intervention dans les guerres civiles", *A.I.D.I.*, vol.56, 1975, pp.119-156.

¹¹¹Vedi Bedjaoui, *La révolution algérienne et le droit*, pp. 218-219; vedi anche Fraleigh, *The Algerian revolution: A case study in international law*, pp. 194-195.

secessioniste del Biafra a concludere degli accordi speciali per lo scambio di prigionieri, non ebbero alcun successo¹¹². Invece nel caso dell'Angola, la procedura di conclusione di accordi speciali fu applicata per facilitare il trasporto dei soccorsi ed il trattamento dei prigionieri¹¹³.

È interessante ai fini dello studio della prassi degli Stati esaminare anche gli articoli che nell'ambito delle convenzioni sui diritti umani, disciplinano le situazioni di emergenza, ossia l'articolo 15 della Convenzione europea¹¹⁴, firmata a Roma nel 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953, l'articolo 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici¹¹⁵, firmato a New York nel 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976,

¹¹²Vedi CICR, *Rapport d'activité*, 1968, pp. 13-14.

¹¹³Vedi CICR, *Rapport d'activité*, 1975, pp. 6-8; 1976, pp. 16-18. Vedi Zorgbibe, *Pour une réaffirmation du droit humanitaire des conflits internes*, p. 666: “. . . le dépassement du minimum conventionnel de l'article 3 ne résultera jamais d'un accord spécial entre les parties; il apparaîtra comme une concession unilatérale du gouvernement légal. . .”.

¹¹⁴Il testo dell'articolo 15 è il seguente: “In caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, ogni Alta Parte contraente può prendere delle misure in deroga agli obblighi previsti nella presente Convenzione nella stretta misura in cui la situazione lo esiga ed a condizione che queste misure non siano in contraddizione con gli altri obblighi derivanti dal diritto internazionale.

2. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga all'articolo 2, salvo che per il caso di decesso risultante da legittimi atti di guerra, ed agli articoli 3, 4 (par. 1) e 7.

3. Ogni Alta Parte contraente che eserciti tale diritto di deroga tiene pienamente informato il Segretario Generale del Consiglio d'Europa delle misure prese e dei motivi che le hanno ispirate. Essa deve parimenti informare il Segretario Generale del Consiglio d'Europa della data in cui queste misure hanno cessato di essere in vigore e le disposizioni della Convenzione riacquistano piena applicazione.”

¹¹⁵Il testo dell'articolo 4 è il seguente: “1. Nel caso in cui un pericolo pubblico eccezionale minaccia l'esistenza della nazione ed è proclamato da un atto ufficiale, gli Stati parti al presente Patto possono prendere, nella stretta misura in cui la situazione lo esiga, delle misure che derogano alle obbligazioni previste nel presente Patto, con la riserva che queste misure non siano incompatibili con le altre obbligazioni che impone loro il diritto internazionale e che esse non siano causa di una discriminazione fondata unicamente sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione o l'origine sociale.

2. La disposizione precedente non autorizza alcuna deroga agli articoli 6, 7, 8 (par. 1 e 2), 11, 15, 16 e 18.

3. Gli Stati parti al presente Patto che usano il diritto di deroga devono, per il tramite del Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, segnalare subito agli altri Stati parti le disposizioni alle quali hanno derogato oltre ai motivi che hanno provocato questa deroga. Una nuova comunicazione sarà fatta per lo stesso tramite alla data in cui hanno messo fine a queste deroghe. “

l'articolo 27 della Convenzione americana¹¹⁶, firmata in Costa Rica nel 1969 ed entrata in vigore il 18 luglio 1978 e l'articolo 4 della Carta araba¹¹⁷, adottata il 15 settembre del 1994 e non ancora ratificata.

In queste convenzioni ricorre l'espressione "pericolo pubblico" e solo nella convenzione europea ed americana il termine guerra. Le ragioni di ordine politico della distinzione tra "guerra" e "pericolo pubblico" nella convenzione europea vanno ricercate nel fatto che gli ordinamenti nazionali di più paesi membri del Consiglio d'Europa contenevano questa distinzione. Così, nella ex Repubblica federale tedesca e nell'attuale Germania riunificata, l'articolo 115 della "Legge fondamentale" disciplina le competenze legislative d'eccezione quando si tratta di una "aggressione esterna"

¹¹⁶Il testo dell'articolo 27 è il seguente: " 1. In caso di guerra, di pericolo pubblico o in ogni altra situazione di crisi che minacci l'indipendenza o la sicurezza di uno Stato parte, quest'ultimo potrà, strettamente in funzione delle esigenze del momento, prendere delle misure che sospendono le obbligazioni contratte in virtù della presente Convenzione, purché queste misure non siano incompatibili con gli altri obblighi imposti dal Diritto internazionale e non causino nessuna discriminazione fondata unicamente su ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione o d'origine sociale.

2. La disposizione precedente non autorizza la sospensione dei diritti previsti negli articoli seguenti: 3 (Diritto al riconoscimento della personalità giuridica); 4 (Diritto alla vita) ; 5 (Diritto all'integrità della persona) ; 6 (Interdizione della schiavitù e della servitù) ; 9 (Principio di legalità e di retroattività) ; 12 (Libertà di coscienza e di religione) ; 17 (Protezione della famiglia) ; 18 (Diritto al nome); 19 (Diritto del fanciullo) ; 20 (Diritto ad una nazionalità) ; 23 (Diritti politici). Essa inoltre non autorizza la sospensione delle garanzie indispensabili alla protezione dei suindicati diritti.

3. Ogni Stato parte, che ha fatto ricorso al diritto di sospensione, dovrà immediatamente informare gli altri Stati parti alla presente Convenzione tramite il Segretario Generale dell'Organizzazione degli Stati americani, sulle disposizioni la cui applicazione è stata sospesa, sui motivi della sospensione e sulla data fissata per la fine di quest'ultima."

¹¹⁷Il testo dell'articolo 4 è il seguente:

"a. Non può essere ammessa restrizione alcuna ai diritti ed alle libertà riconosciuti da questa Carta, salvo che una tale restrizione è prescritta dalla legge ed è considerata necessaria per la protezione della sicurezza e dell'economia nazionale, dell'ordine pubblico, della salute pubblica, della morale o dei diritti e delle libertà altrui.

b. In caso di una situazione di urgenza che minacci la vita della nazione, ogni Stato contraente può prendere delle misure che derogano agli obblighi previsti dalla presente Carta nella stretta misura in cui la situazione lo esiga.

c. Queste misure non devono apportare alcuna deroga ai diritti ed alle garanzie previsti contro la tortura, i trattamenti inumani, il diritto di entrare nel proprio paese, l'asilo politico, il diritto ad un processo equo, il diritto a non essere giudicato due volte per lo stesso reato, ed al principio di legalità dei delitti e delle pene".

(guerra) e l'articolo 91 quando invece si tratta di una minaccia all'ordine pubblico interno (pericolo pubblico). Altri paesi europei, senza differenziare le misure eccezionali da prendere secondo l'una o l'altra situazione, menzionano tuttavia separatamente la "minaccia esterna" e la "minaccia interna". È il caso della Grecia (art. 91 della Costituzione del 1952, e l'art. 48 della Costituzione del 1975) e della Gran Bretagna, i cui "Emergency Powers Acts" si riferiscono alle "situazioni di guerra e di *disordini interni*". Peraltro, in Belgio, le leggi di eccezione si riferiscono solamente alla sopravvenienza di uno "stato di guerra internazionale".

Dalla lettura dei dibattiti della Conferenza Diplomatica del 1949 per l'adozione delle Convenzioni di Ginevra si evince che numerosi Stati, ed in particolare le grandi potenze, ad eccezione dell'ex-URSS, prevedevano l'applicabilità delle disposizioni convenzionali solo alle *guerre civili*, o in altre parole alle situazioni caratterizzate da una guerra nel senso materiale del termine. Per il CICR al contrario, e per gli Stati progressisti nel campo del diritto umanitario, tali situazioni avrebbero dovuto comportare l'applicazione del diritto umanitario nel suo insieme. La loro preoccupazione essenziale riguardava i conflitti interni meno caratterizzati, le cui vittime dovevano ugualmente godere dei benefici della protezione del diritto umanitario.

Nel caso *Landinelli Silva c. Uruguay* nella nota del 28 Giugno 1978 al Segretario Generale delle Nazioni Unite (riprodotto nel documento CCPR/C/2/Add. 3, 4) il Governo dell'Uruguay fece riferimento ad una situazione di emergenza nel paese che

era legalmente riconosciuta in un numero di “Institutional Acts” senza dare indicazioni sugli elementi concreti di tale emergenza. La nota si limitava a dire che l’esistenza della situazione di emergenza era di dominio pubblico e non dava alcuna indicazione sulla natura e lo scopo delle deroghe con riguardo ai diritti garantiti dal Patto od al fatto che tali deroghe erano strettamente necessarie.

Sempre in seno alla prassi statale si possono far rientrare le analisi effettuate da parte di istituzioni governative dei danni economici causati dai disordini interni nei Paesi in via di sviluppo. Per esempio l’*Overseas Private Investment Corporation (OPIC)*¹¹⁸, che in passato aveva assicurato gli investimenti statunitensi all’estero contro alcuni tipi di perdite causate da guerre, rivoluzioni ed insurrezioni,¹¹⁹ ora assicura le aziende anche contro i danni provocati dalla “violenza politica”¹²⁰. Nel suo rapporto del 1982 al Congresso americano, l’OPIC proponeva la seguente definizione di danni risarcibili da inserire nel contratto standard di assicurazione:

“1.07 . . . the term ‘Damage’ means . . . [loss] directly caused by an act of (1) war (whether or not formally declared), (2) revolution or insurrection, or (3) civil strife An act of revolution or insurrection is an act committed by an organized group having as its principal objective either the violent overthrow of the established political authorities or the ouster of such authorities from a specific geographic area. An act of civil strife, terrorism or sabotage is a violent act undertaken by an

¹¹⁸L’OPIC fu creato nel 1969 per incoraggiare gli investimenti privati statunitensi nei paesi in via di sviluppo e per assicurare le imprese statunitensi contro l’instabilità politica di questi paesi.

¹¹⁹T. Meron, *Investment Insurance in International Law* 75 (1976).

¹²⁰Proposed OPIC Insurance Contract, 50 Fed. Reg. 20,945 (1985).

individual or group with the primary intent of achieving a political objective . . . Loss caused by an individual or a group acting primarily to achieve demands of labor or students shall be excluded from coverage”¹²¹.

Gli atti di rivolta e di tumulto civile erano inclusi nell’espressione “disordini civili”.

L’OPIC ha distinto il terrorismo dai disordini civili sulla base della “essenziale natura militare”¹²² del primo. Il risarcimento si concederebbe per i danni causati da uno dei seguenti atti di terrorismo o di sabotaggio “politicamente motivati”:

(a) azioni che, malgrado l’assenza di condizioni di guerra nel Paese in cui i beni assicurati si trovano;

(b) azioni di terroristi il cui obiettivo non è il rovesciamento del Governo del paese in cui si trovano i beni assicurati;

(c) azioni di terroristi che non sono cittadini del paese in cui si trovano i beni assicurati¹²³.

¹²¹ *Report Pursuant to Section 234 (a) (4) of the Foreign Assistance Act of 1961, as Amended, on the Issuance of Civil Strife Insurance Coverage*, sottoposto al Congresso americano dal Overseas Private Investment Corporation, Aug. 20, 1982, p. 12. Vedi anche Section 1.07 and Coverage F of OPIC Contract of Insurance, No. 324 KGT 12-70 (2nd Revision).

¹²² *Id.* p.14.

¹²³ *Id.*

La motivazione politica è la caratteristica centrale di questa definizione. Per evitare una eccessivamente ampia definizione, la proposta clausola contrattuale esplicitamente escludeva i danni causati da individui o gruppi di lavoratori che avanzano richieste salariali o da gruppi di studenti che protestano contro l'aumento delle tasse universitarie.

Anche la MIGA¹²⁴ si è occupata indirettamente di disordini interni. Infatti l'articolo 11(a)(iv) della Convenzione¹²⁵ che ha creato l'Agenzia per la Garanzia degli Investimenti Multilaterali (MIGA) permette all'Agenzia di garantire determinati investimenti contro le perdite causate da "qualsiasi azione militare o *disordine civile*"¹²⁶. Il commento all'articolo 11(a)(iv) precisa che nel suo campo di applicazione rientrano le rivoluzioni, le insurrezioni, i colpi di stato e simili eventi politici che sono tipicamente al di fuori del controllo del governo ospitante, ma non gli atti terroristici diretti contro il titolare della garanzia.

Il termine *disordine civile* ("civil disturbance" nel testo inglese) utilizzato nella Convenzione istitutiva della MIGA descrive un tipo di conflitto piuttosto che atti individuali di violenza, e può certamente assimilarsi al termine *disordine interno* utilizzato nel diritto umanitario.

¹²⁴Sulla MIGA vedi Calogero Pettinato "Il contributo della MIGA all'evoluzione del regime giuridico degli investimenti stranieri" in *Rivista di Diritto Internazionale* vol. LXXIII, 1990.

¹²⁵Questa Convenzione è stata adottata nel 1985 dal Consiglio dei governatori della Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo.

¹²⁶Multilateral Investment Guarantee Agency, Report of the Executive Directors at 1, Convention at 7 (1985).

4. La giurisprudenza internazionale sui disordini interni

Le varie Convenzioni sui diritti umani indicano una situazione di guerra o di “pericolo pubblico” quali presupposti per la dichiarazione di uno stato di emergenza. Se è vero che la “guerra” ha, com’è noto, un suo significato tecnico nel diritto internazionale¹²⁷, il concetto di “pericolo pubblico” o quello di “altra emergenza che minaccia l’indipendenza o la sicurezza dello Stato”, risulta difficilmente definibile e si presta a varie interpretazioni circa il suo contenuto.

Né il Comitato sui diritti umani delle Nazioni Unite, né gli organi della Convenzione Americana¹²⁸ (la Commissione Interamericana dei Diritti Umani e la Corte Interamericana dei Diritti Umani) hanno dato una definizione di che cosa si intende per “pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione”. Anche se il Comitato sui Diritti Umani delle Nazioni Unite nel caso *Lanza c. Uruguay*¹²⁹ ed in altri successivi casi riguardanti l’Uruguay¹³⁰ ha avuto occasione di pronunciarsi su casi di deroga, non ha dato tuttavia una definizione di “pericolo pubblico”. Gli organi della Convenzione europea hanno, invece, avuto l’occasione di pronunciarsi sull’articolo 15 in alcuni casi

¹²⁷Vedi Meng, *War*, in *Encyclopedia of Public International Law* (a cura di Bernhardt), vol. 4, p.282 ss.

¹²⁸Vedi IACtHR, Advisory Opinion OC-8/87 of January 30, 1987, “Habeas corpus in Emergency Situations (Arts.27 (2), 25 (1) and 7 (6) American Convention on Human Rights)”. Series A No.8. Vedi anche IACtHR, “Judicial Guarantees in States of Emergency”, Advisory Opinion OC-9/87 of October 6, 1987.

¹²⁹G.A.O.R., 35th Session, Supplement 40, Report of the Human Rights Committee, at 111.

¹³⁰*Torrez Ramirez c. Uruguay, Millan Sequeira c. Uruguay, Grille Motta c. Uruguay, Touron c. Uruguay, Buffo Carballal c. Uruguay, Pietroroia c. Uruguay e Lopez Burgos c. Uruguay.*

estremamente importanti¹³¹, che riguardano principalmente la Gran Bretagna e la Turchia¹³².

Nel caso *Lawless*¹³³, la Corte europea dei Diritti dell'Uomo ha definito un "pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione" nel modo seguente: "una situazione di crisi o di pericolo eccezionale ed imminente che colpisce l'insieme della popolazione e costituisce una minaccia per la vita organizzata della comunità che compone lo Stato". L'esistenza di una tale situazione è stata riconosciuta dalla Corte sulla base della considerazione delle attività terroristiche dell'IRA, quindi senza che ci si trovasse in presenza di un complessivo sovvertimento della nazione.

Un tale pericolo pubblico deve presentare le seguenti caratteristiche secondo la Commissione europea: a) deve essere attuale o imminente; b) i suoi effetti devono colpire tutta la nazione; c) deve costituire una minaccia per la vita organizzata della comunità statale, e d) la crisi o il pericolo deve essere eccezionale, in maniera tale che i

¹³¹E.T. McGovern sostiene, con riguardo ai casi in cui gli organi di Strasburgo si sono pronunciati sull'articolo 15, che: "Dal punto di vista dei diritti umani queste occasioni sono state di critica e spesso di drammatica importanza; in effetti il potere di arrestare arbitrariamente è la base della tirannia, quindi le limitazioni a questo potere costituiscono i fondamenti della democrazia. Se il meccanismo della Convenzione opera efficacemente in questa area cruciale, i concetti che sono utilizzati devono essere soggetti ad una continua analisi. "Internment and Detention without Trial in the Light of the European Convention on Human Rights" in J. W. Bridge e al., *Fundamental Rights* (London: Sweet and Maxwell, 1973) p. 230. Tutti i casi sull'articolo 15, sottoposti all'esame degli organi della Convenzione europea, riguardano situazioni di "pericolo pubblico" e solo il caso di Cipro c/ Turchia, concerne un conflitto armato internazionale.

¹³²La Turchia ha trasmesso, dal 27 febbraio 1961 al 5 maggio 1992 (un arco di trenta anni) non meno di 71 note verbali relative al diritto di deroga previsto nell'articolo 15 (ossia in media più di dieci dichiarazioni all'anno). Si trova nell'opera di H.E. KITZ, *Die Notstandsklausel des Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention*, Duncker und Humblot, Berlin, 1982, pp. 95-99, un quadro della pratica degli Stati relativa all'articolo 15, stabilito a partire dalle comunicazioni pubblicate nell'Annuario della Convenzione europea sui diritti dell'uomo. Questo quadro, molto ben presentato, copre il periodo 1957-1979. Le comunicazioni censite concernono: la Gran Bretagna (31), la Grecia (3), l'Irlanda (4) e la Turchia (32). La Gran Bretagna ha fatto ricorso a più riprese all'articolo 15 a proposito della situazione nell'Irlanda del Nord, ma anche nei territori non autonomi di cui aveva la responsabilità e che sono divenuti in seguito indipendenti.

¹³³Sentenza *Lawless* del 1° luglio 1961, serie A n°3, p. 56, par. 28.

mezzi o le restrizioni ordinarie permesse dalla Convenzione europea per il mantenimento della sicurezza, la salute e l'ordine pubblico, siano del tutto inadeguate¹³⁴.

Nel *primo caso Greco* pur applicando questa definizione la Commissione Europea non ritenne che la minaccia comunista, i disordini in atto e la crisi costituzionale fossero sufficienti elementi di un "pericolo pubblico".

La Corte nel caso *Irlanda c. Regno Unito* non ha contestato l'esistenza di un pericolo pubblico e che la crisi attraversata all'epoca dalle sei contee rientrava di conseguenza nell'articolo 15¹³⁵. Quindi il pericolo pubblico previsto dall'articolo 15 non deve per forza estendersi a tutto il territorio nazionale e può essere limitato solo ad una porzione di esso, soluzione diversa da quella proposta per l'articolo 4 del Patto delle Nazioni Unite relativo ai diritti civili e politici.

Nel quadro della Convenzione europea, la pratica degli Stati mostra che questi ultimi hanno spesso invocato l'articolo 15 per far fronte a delle situazioni che hanno delle ripercussioni a livello nazionale, ma sono limitate territorialmente. La Gran Bretagna ha fornito numerosi esempi in tal senso a proposito dei suoi territori non autonomi e la Francia a proposito della Nuova Caledonia. La Commissione e la Corte hanno tuttavia

¹³⁴Vedi *Rapport du 5 novembre 1969*, in *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme* n° 12, pp. 71-72 par. 152-154.

¹³⁵Sentenza *Irlanda c. Regno Unito* del 18 gennaio 1978, serie A n° 25, par. 205.

costantemente affermato nella loro giurisprudenza che lo Stato deve dare la giustificazione delle misure prese ai sensi dell'articolo 15.

Tuttavia, alla luce della giurisprudenza sull'articolo 15, occorre sottolineare che la Corte ha avuto un atteggiamento comprensivo nei confronti degli Stati e solo nel caso greco la Commissione ha ammesso che la crisi politica ed il periodo di instabilità vissuto dalla Grecia dal 1965 al 1967 non giustificavano le misure di deroga prese, perché mancava l'elemento dell'attualità o dell'imminenza del pericolo¹³⁶. Al contrario, nel caso *Lawless*, la Corte ha ritenuto che l'internamento di *Lawless* era contrario all'articolo 5, ma che questa misura trovava una sua giustificazione nel diritto di deroga regolarmente esercitato in virtù dell'articolo 15 dal governo irlandese¹³⁷.

Nella sentenza sul caso irlandese¹³⁸, la Corte europea ha ritenuto come nel caso *Lawless*, che le deroghe del governo britannico ai paragrafi da 1 a 4 dell'articolo 5¹³⁹ e all'articolo 6¹⁴⁰ erano compatibili con il diritto di deroga dell'articolo 15.

Più recentemente nel caso *Brannigan e Mac Bride* la Commissione europea ha ritenuto che la situazione nell'Irlanda del Nord non era cambiata in modo significativo dopo la sentenza del 1978 e costituiva ancora nel 1988 un pericolo pubblico che

¹³⁶La giunta militare invocò, infatti, il "pericolo comunista" per giustificare il colpo di Stato e tutte le misure eccezionali adottate. Consiglio d'Europa, *Il Caso greco*, Strasburgo, 1970, vol. I, prima parte, p. 85.

¹³⁷*Annuaire IV, op. cit.*, p. 439 e ss.

¹³⁸*Op. cit.*, pp. 82-83.

¹³⁹Diritto alla libertà ed alla sicurezza.

¹⁴⁰Diritto ad un processo equo.

minaccia la vita della nazione: questa valutazione si è basata sulle statistiche fornite dal Regno Unito sulle attività terroristiche dell'I.R.A.¹⁴¹

Ci sono dunque due modi di interpretare la nozione di “pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione”: la prima risponde ad una concezione “*estensiva*” e la seconda ad una concezione “*restrittiva*”. La tesi “estensiva” lascia allo Stato un più ampio margine di discrezionalità nel decidere quali siano le situazioni che “minacciano la vita della nazione”, invece la tesi “restrittiva” vuole limitare le possibilità di invocare la clausola di deroga da parte dei governi limitandole solo alle situazioni più gravi. Una parte autorevole della dottrina¹⁴² con riguardo all'articolo 15 della Convenzione europea ritiene che una interpretazione estensiva è la meno appropriata tenuto conto degli scopi e dell'oggetto della Convenzione europea perché in questo modo si mette in moto tutto un sistema di legislazione eccezionale nelle situazioni di semplici tensioni interne in cui gli atti di violenza non sono che manifestazioni di natura politica. Uno sciopero generale accompagnato da manifestazioni, anche violente, giustifica una limitazione dei diritti dell'uomo ? No, a meno che questi scioperi non si trasformino in una sommossa generalizzata, che costituisce così una minaccia di estrema gravità per la società. In questi casi, tuttavia, non si tratta più di tensioni, ma di *disordini interni*, situazioni in cui l'applicazione delle clausole di deroga diviene legittima. L'interpretazione restrittiva sembra più conforme alla filosofia dei diritti dell'uomo in generale ed agli scopi della

¹⁴¹Ricorso n° 14 553 e 14 554/89, rapporto della Commissione del 3 dicembre 1991, par.49. Sentenza della Corte europea del 26 maggio 1993, Serie A n° 258-B, §§ 12 e 47.

¹⁴²Aristidis Calogeropoulos-Stratis, *Droit humanitaire et droits de l'homme : la protection de la personne en conflit armé*, Genève, 1980, pp. 84-85.

Convenzione europea in particolare. Si sono avute anche posizioni più estreme, come quella di un autore che affermava che “la situazione di pericolo pubblico che minaccia la vita della nazione equivale, dal punto di vista della gravità, ad una situazione analoga a quella di guerra”¹⁴³. Questa affermazione non ha fondamento nei testi normativi. Le due convenzioni regionali, l’europea e l’americana, fanno una distinzione esplicita tra “guerra” e “pericolo pubblico” e ciò dimostra che le due situazioni non si sovrappongono.

Infine, il giudice greco dell’epoca, presso la Corte europea, Georges Maridakis, nella sua opinione individuale sul caso Lawless, adottò una definizione di pericolo pubblico che è utile citare. Essa stabilisce che “per pericolo pubblico. . . si intende una situazione del tutto eccezionale che mette. . . in pericolo il funzionamento normale dell’ordine pubblico stabilito *conformemente*

¹⁴³ Antonopoulos, *La jurisprudence des organes de la Convention européenne des droits de l’homme*, Sijthoff, Leyden, 1967, p. 222.

alla volontà dei cittadini legalmente manifestata. . . ¹⁴⁴. Il riferimento al “funzionamento normale dei poteri. . . conformemente alla volontà dei cittadini legalmente manifestata. . .” costituisce un “nuovo elemento” della definizione che può aggiungersi ai quattro elementi tratti dalla giurisprudenza europea.

La situazione è diversa nel caso della Convenzione americana che prevede esplicitamente oltre alle situazioni di guerra e di pericolo pubblico anche ogni altra situazione “di crisi” che minaccia l’indipendenza o la sicurezza di uno Stato parte: “In time of war, public danger or *other emergency* . . .”. Questo riferimento espresso alle situazioni di crisi è espressione del clima socio-politico del continente americano, in cui le crisi politiche sono molto frequenti e dovute alla instabilità delle democrazie sudamericane.

IV. Conclusioni

Sebbene esistono difficoltà nella definizione dei disordini interni, tuttavia si possono individuare alcune generali “caratteristiche sintomatiche” che ne consentono una più agevole individuazione.

I disordini interni si presentano come un insieme di atti violenti compiuti, sia dalle autorità governative che dagli “insorti”, i “guerriglieri” ecc. e non come atti isolati e sporadici di violenza. Questi atti causano un elevato numero di vittime ed un sensibile aumento dei casi di gravi violazioni dei diritti umani.

¹⁴⁴Rapporto della Commissione sul caso Lawless, *op. cit.*, p. 64.

Uno dei principali tratti distintivi dei disordini interni è spesso la finalità di eversione dell'ordine statale, che deve improntare l'azione dei gruppi ribelli. Tale finalità si sostanzia nel proposito di far valere, attraverso gli atti di violenza compiuti, istanze politiche destabilizzanti. Per far fronte a tali propositi sovversivi le autorità governative utilizzano ingenti forze di polizia o anche le forze armate, per ristabilire l'ordine interno e per reprimere i gruppi di rivoltosi.

Con altre situazioni di grave perturbazione dell'ordine pubblico, quali le tensioni interne, i disordini hanno in comune una caratteristica: gli arresti in massa di persone che, per i loro atti, le loro opinioni od i loro scritti, sono considerati pericolosi per la sicurezza dello Stato.

Come è stato implicitamente riconosciuto nel documento di lavoro sui "detenuti politici", preparato nel 1983 dal CICR in collaborazione con il Segretariato della Lega delle Società della Croce Rossa, la detenzione come epilogo di procedure sommarie ed irregolari costituisce una caratteristica tipica dei disordini interni.

Infine, è da sottolineare che ai disordini interni non si possono applicare tutti i tradizionali criteri oggettivi utilizzati per qualificare i conflitti armati non internazionali, quali la presenza di gruppi o bande armate poste sotto un comando responsabile, il controllo territoriale, il numero delle vittime, la durata e l'intensità dei combattimenti. Le ragioni di ciò risiedono nel fatto che in molte situazioni di disordini interni, come per esempio l'attuale situazione in Albania, non si ha un comando unico e responsabile delle varie bande armate, che esse non hanno dei fini chiaramente definiti, e che non si è

in presenza di veri e propri combattimenti. Tuttavia è d'obbligo constatare che di fronte all'apparato repressivo, militare e poliziesco, di cui dispongono gli Stati, è sempre più difficile per i movimenti di resistenza interna, costretti alle tattiche della guerriglia, giungere ad un livello di equipaggiamento e di organizzazione tale da permettere loro di impegnarsi in un vero e proprio conflitto armato. Se si fa eccezione per le guerre di liberazione nazionale dai regimi coloniali, in cui i movimenti ribelli dispongono spesso di un aiuto militare esterno, i numerosissimi conflitti interni che si sono avuti negli ultimi anni o che scoppiano attualmente, si possono qualificare come *disordini interni* che non rientrano nel campo di applicazione materiale dell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra e del II Protocollo addizionale.

CAPITOLO III. LA TUTELA SOSTANZIALE DEI DIRITTI NELLE SITUAZIONI DI “DISORDINI INTERNI”.

I. Le violazioni dei diritti umani più frequenti nelle situazioni di disordini interni.

Nel 1984 e 1985 sulla base delle informazioni fornite da organizzazioni non governative, il Segretariato delle Nazioni Unite preparò una sintesi delle violazioni dei diritti umani commesse in periodo di emergenza. Tali violazioni sono le seguenti: arresti senza notifica o sulla base di vaghi indizi, prolungate detenzioni preventive senza alcun capo d'accusa e senza processo, detenzioni “incommunicado”¹⁴⁵ o in posti segreti, torture sistematiche ed altri trattamenti crudeli inumani o degradanti durante la detenzione.

Sempre in seno alle Nazioni Unite il Gruppo di Lavoro sulle sparizioni forzate od involontarie della Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite¹⁴⁶, nel suo

¹⁴⁵ Questo tipo di detenzione è caratterizzata dalla impossibilità di comunicare con un avvocato o con i propri familiari.

¹⁴⁶ Il Gruppo di Lavoro delle Nazioni Unite sulle sparizioni forzate, nel suo rapporto del 31 dicembre 1981 (UN Doc E/CN 4/1492) ha elencato otto specifici diritti umani che sono violati in caso di “sparizioni”:

- a) The right to life.
- b) The right to liberty and security of persons and connected rights, such as, right to freedom from arbitrary arrest; right to a fair trial in criminal cases; and the right to recognition as a person before the law.
- c) The right to humane conditions of detention and freedom from torture.
- d) Infringements of certain rules of the Standard Minimum rules for the Treatment of Prisoners approved by ECOSOC resolution 665 (XXIV) of 31 July 1975, which applies to all categories of prisoners, untried or convicted, including those detained for security reasons (rule 4). The particular provisions infringed are contained in rules 7, 37, 44 and 92 which mainly relate to the maintenance of detailed records, the right of the prisoner to communicate with his family and the obligation of the authorities to keep the family of the prisoner informed of his physical condition or death or of his transfer to another place of detention.

rapporto del 31 dicembre 1981, ha rivelato che in un numero allarmante di Stati si verificano esecuzioni sommarie, (chiamate anche esecuzioni illegali od extra-giudiziali), di persone ritenute pericolose per la sicurezza dello Stato, per mano delle stesse forze di polizia o di gruppi paramilitari. Queste esecuzioni sono sovente precedute dall'arresto e dalla illegittima detenzione di questi presunti oppositori politici in località segrete. Ufficialmente le autorità negano che queste persone siano mai state arrestate o siano detenute nelle carceri statali (molto spesso dai registri di polizia non risultano i nomi di queste persone o le operazioni di arresto), ma in realtà esse vengono internate in campi gestiti dall'esercito o dalla polizia segreta, interrogate, torturate ed il più delle volte uccise e fatte sparire.

Il fenomeno delle sparizioni forzate od involontarie costituisce uno dei maggiori problemi internazionali di violazione dei diritti umani nelle situazioni di disordini interni ed è stato al centro di studi e rapporti da parte di vari organismi internazionali, oltre al summenzionato rapporto del Gruppo di lavoro delle Nazioni Unite. Si pensi al rapporto della Commissione Interamericana sui diritti umani sulla situazione in

e) The right to a family life.

f) In the case of pregnant women, children and refugees who are victims of such disappearances, many of the other specific rights are infringed, such as the right of every child to measures of protection and some economic, social and cultural rights universally recognized.

g) Various human rights of the members of the family of a missing or disappeared person, apart from the main right to protection of the family, are also infringed, such as the family's standard of living, health care and education, adversely affected by the absence of a parent ; adverse impact on the mental health of the children; and the right of the families to know the fate of relatives as recognized by Additional Protocol I to the Geneva Convention of 12 August 1949.

h) Specific rights of the children of disappeared persons.

Argentina¹⁴⁷, in cui un intero capitolo, il terzo, è dedicato ai “desaparecidos” argentini¹⁴⁸. Sebbene durante il periodo 1980-1981 la Commissione Interamericana sui diritti umani aveva affermato che questa pratica inumana era diminuita, essa aveva espresso vive preoccupazioni per due problemi che rimanevano irrisolti: (i) l'impossibilità di ottenere da parte dei Governi qualsiasi informazione o chiarimento ed un rapporto completo su dove si trovassero le numerose persone di cui era stata denunciata la scomparsa; e (ii) la constatazione che le strutture che avevano consentito il verificarsi delle sparizioni continuavano ad esistere¹⁴⁹. Infine anche l'*International Law Association* si è particolarmente interessata del fenomeno delle sparizioni forzate od involontarie¹⁵⁰ ed addirittura, nel recente progetto di *Restatement of the Foreign Relations Law of the United States*, si considera il fenomeno delle “sparizioni” come una violazione del diritto internazionale consuetudinario.

Per quanto riguarda la tortura, la Commissione Interamericana sui diritti umani ne ha registrato numerosi casi, in Colombia¹⁵¹, nei centri di detenzione ad opera di agenti di polizia ed in El Salvador¹⁵², ad opera di membri delle forze armate, contro prigionieri

¹⁴⁷IACHR, Report on the Situation of Human Rights in Argentina, OAS Document, OEA/Ser. L/V/II.49, doc. 19, corr. 1, 11 April 1980.

¹⁴⁸Il 9 giugno 1994 l'Assemblea generale dell'OEA ha adottato la Inter-American Convention on forced disappearance of persons, che non è ancora entrata in vigore (OEA/Ser.P AG/doc.3114/94 rev.1; June 8, 1994; Original: Spanish).

¹⁴⁹Annual report of the IACHR, 1980-1 OEA. Ser L/V/II 54 Doc 9 rev 1 (16 October 1981) at 111-14. Annual Report of the IACHR, 1984-5 OEA/Ser L/V/II 66 Doc 10 rev 1 (1 October 1985) at 11-14.

¹⁵⁰Rapporto di Belgrado della International Law Association, par. 14-15, p. 92.

¹⁵¹IACHR, Report on the Situation of Human Rights in Colombia, OAS Document, OEA/Ser. L/V/II. 53, doc. 22, 30 June 1981.

¹⁵²IACHR, Report on the Situation of Human Rights in El Salvador, OAS Document, OEA/Ser. L/V/II.46, doc. 23, rev.1, 17 November 1978.

politici accusati di appartenere al gruppo clandestino Fuerzas Populares de Liberación, così come in Honduras dal 1981 al 1984, od in Cile durante la dittatura di Pinochet.

Queste violazioni dei diritti umani, insieme alla cattura di ostaggi, alle pene collettive ed alle deportazioni, costituiscono, se così si può dire, manifestazioni tipiche o addirittura “sintomatiche” dei disordini interni.

II. I diritti inderogabili nelle Convenzioni dei diritti dell’Uomo ed in quelle di diritto umanitario.

Il Patto (del 16 dicembre 1966), la Convenzione americana (del 22 novembre 1969), la Convenzione europea (del 4 novembre 1950) e la Carta araba (adottata il 15 settembre 1994 e non ancora entrata in vigore) contengono tutti una lista di diritti non derogabili nelle situazioni di emergenza, diversamente dalla Carta Africana dei Diritti Umani e dei Popoli (del 28 giugno 1981), che non prevede né la possibilità di sospensione, né un nucleo inderogabile di diritti.

Pur essendo diverso il numero dei diritti intangibili nei diversi strumenti internazionali (sette per il Patto, quattro per la Convenzione europea, undici per la Convenzione americana e sei per la Carta araba), vi è tuttavia una rimarchevole convergenza su alcuni diritti che non possono essere sospesi in nessuna circostanza.

Secondo il Patto delle Nazioni Unite, la Convenzione europea e la Convenzione americana i seguenti diritti sono inderogabili:

- il diritto alla vita¹⁵³;
- il divieto di torture e di pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti¹⁵⁴;
- il divieto della schiavitù o della servitù¹⁵⁵;
- il divieto di misure penali retroattive¹⁵⁶.

La Carta araba, come le altre tre convenzioni sui diritti umani, contempla fra i diritti inderogabili nelle situazioni di emergenza il divieto di torture e di pene o trattamenti inumani o degradanti ed il divieto di misure penali retroattive, ma non il diritto alla vita e la proibizione della schiavitù.

Inoltre il Patto delle Nazioni Unite e la Convenzione Americana garantiscono anche in stato di emergenza:

- il diritto al riconoscimento della personalità giuridica (artt. 16 e 18, rispettivamente);
- la libertà di coscienza e di religione (artt. 18 e 12, rispettivamente).

Solo nella Convenzione Americana, che tiene conto della specifica situazione sudamericana, si aggiungono i seguenti diritti alla lista dei diritti intangibili:

- il diritto alla protezione della famiglia (art. 17);

¹⁵³Vedi l'articolo 6 del Patto, l'articolo 2 della Convenzione europea, l'articolo 4 della Convenzione americana.

¹⁵⁴Vedi l'articolo 7 del Patto, l'articolo 3 della Convenzione europea e l'articolo 5 della Convenzione americana.

¹⁵⁵Vedi l'articolo 8 del Patto, l'articolo 4 della Convenzione europea e l'articolo 6 della Convenzione americana.

¹⁵⁶Vedi l'articolo 15 del Patto, l'articolo 7 della Convenzione europea e l'articolo 9 della Convenzione americana.

- il diritto ad un nome (art. 18);
- i diritti del fanciullo (art. 19)¹⁵⁷;
- il diritto ad una nazionalità (art. 20)
- i diritti politici (art. 23).

Il divieto di carcerazione per debiti si considera intangibile solo nel Patto delle Nazioni Unite (art. 11), invece il diritto ad entrare nel proprio paese ed il diritto di asilo politico sono previsti come diritti inderogabili solo nella Carta araba.

A queste disposizioni si aggiungono per quanto riguarda la Convenzione europea il Protocollo addizionale n° 6 concernente l'abolizione della pena di morte, il cui articolo 3 pone l'insieme delle sue clausole tra le disposizioni intangibili, oltre all'articolo 4 del Protocollo addizionale n° 7 sul principio *ne bis in idem*, che il suo par. 3 rende non derogabile.

I quattro diritti inderogabili comuni alle tre convenzioni sui diritti umani costituiscono anche il “minimo umanitario garantito” alle vittime dei conflitti armati non internazionali dall'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra, che prevede inoltre il divieto della cattura di ostaggi.

¹⁵⁷L'articolo 19 della Convenzione americana stabilisce che: "tout enfant a droit aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat".

In dottrina questi quattro diritti vengono designati con le espressioni più svariate: “diritti fondamentali”, “diritti assoluti”, “diritti sacrosanti”¹⁵⁸, “diritti intangibili”, “diritti non derogabili”, “standard minimo umanitario”¹⁵⁹, “nocciolo duro dei diritti dell'uomo”¹⁶⁰, “diritti riservati”.

Ma al di là delle espressioni utilizzate, l'elemento che accomuna questi quattro diritti (il diritto alla vita, il divieto di tortura, il divieto di schiavitù ed il divieto di misure penali retroattive) è che essi non tollerano restrizione alcuna in nessuna circostanza e sono norme di *jus cogens*.

Il divieto della pena di morte, che è in stretta relazione con la tutela del diritto alla vita, non può, invece, considerarsi una norma imperativa di diritto internazionale generale, ossia “una norma accettata e riconosciuta dalla comunità internazionale degli Stati nel suo insieme come norma alla quale non può essere apportata nessuna deroga”¹⁶¹. Non vi è consenso nella comunità internazionale sull'abolizione della pena di morte e molte legislazioni nazionali continuano a prevederla. Si può parlare, piuttosto, di una tendenza evolutiva del diritto internazionale volta alla sua abolizione. Un esempio di questa tendenza è costituito dal Protocollo n° 6 alla Convenzione europea, entrato in vigore il 1° marzo 1985 e che all'articolo primo afferma: “La peine de mort est abolie. Nul ne peut être condamné à une telle peine ni exécuté”.

¹⁵⁸A.H. Robertson, “Humanitarian Law and Human Rights”, in *Etudes en l'honneur de J. Pictet*, op. cit. p. 798.

¹⁵⁹N. Questiaux, *Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency*, U.N. Doc. E/Cn.4/Sub.2 /1982/15 (1982) p. 15.

¹⁶⁰Risoluzione 800 (1983) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa relativa ai principi della democrazia, lett. D, iii).

¹⁶¹Vedi l'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

1. Il diritto alla vita

Il diritto alla vita¹⁶² occupa il primo posto nell'elenco dei diritti garantiti in situazioni di disordini interni. Esso è senza dubbio "il diritto più importante dell'uomo"¹⁶³, quello da cui dipende il godimento effettivo di tutti gli altri. Il posto eminente che occupa spiega anche perché alcuni autori hanno fatto rientrare nel diritto alla vita diritti come il diritto ad un ambiente sano, il diritto alla pace ed allo sviluppo, il diritto ad essere protetti contro le armi nucleari o di distruzione di massa¹⁶⁴ ecc.

Altri autori, invece, hanno sottolineato che il diritto alla vita deve essere interpretato restrittivamente. Al riguardo la Corte di Cassazione belga ha stabilito, in termini molto chiari, che "il diritto alla vita ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non è altro che il diritto alla vita fisica nel senso comune del termine e non il diritto ad una vita che l'individuo interessato può soggettivamente qualificare 'decente' "¹⁶⁵. In altre parole non bisogna confondere il diritto ad un certo livello di vita (che è un diritto economico e sociale) con il diritto alla vita sancito dalle varie convenzioni sui diritti umani e sul diritto umanitario.

¹⁶²W.P. Gormley, "The Right to Life and the Rule of Non-derogability: Peremptory Norms of *Jus cogens* ", in *The Right to Life in International Law*, a cura di B. G. Ramcharan, Dordrecht — Boston— Lancaster, Martinus Nijhoff, 1985, pp. 138 ss.

¹⁶³Comitato sui Diritti dell'Uomo dell'O.N.U., decisione del 31 marzo 1982, caso *Suarez de Guerrero*, *EuGRZ*, 1982, p. 341.

¹⁶⁴Per una interpretazione decisamente estensiva del diritto alla vita, vedi B. G. Ramcharan, "The Right to Life", *N.I.L.R.*, 1983, pp. 302 e ss. Il Comitato sui Diritti dell'Uomo dell'O.N.U. ha inoltre fatto osservare che la progettazione, la sperimentazione, la fabbricazione, il possesso e lo spiegamento di armi nucleari costituiscono una delle più gravi minacce contro il diritto alla vita che pesa oggi sull'umanità ("Osservazione generale in virtù dell'articolo 40, par. 4 del Patto sull'articolo 6 del Patto, Doc. O.N.U., A/39/644 (1984) (Annesso), riprodotto in *Doc. jurid. internat.*, 1985, p. 208).

L'articolo 2 della Convenzione europea stabilisce, al par. 1, che "il diritto alla vita è protetto dalla legge e che la morte non può essere inflitta intenzionalmente".

Si ritiene generalmente in dottrina che il diritto alla vita imponga agli Stati, non solo obblighi negativi di astensione, ma anche obblighi positivi di azione¹⁶⁶. Anche la Commissione europea si è chiaramente pronunciata in questo senso, deducendo dalla prima frase dell'articolo 2 par. 1, l'obbligo per lo Stato non solo di astenersi dall'uccidere "intenzionalmente", ma anche di prendere delle misure adeguate per salvaguardare il diritto alla vita¹⁶⁷. Lo Stato deve, quindi, ricercare gli autori di tali illeciti e sanzionare penalmente gli attentati alla vita commessi, non solo dai cittadini, ma anche dai propri agenti.

Riguardo alle modalità in cui si può verificare la morte, quando, per esempio, essa può essere considerata inflitta "intenzionalmente", la Commissione ha avuto occasione di pronunciarsi in alcuni casi. Per esempio, nel caso di *Cipro c. Turchia*, la Commissione ha stabilito che la fucilazione di civili da parte dei soldati turchi durante l'occupazione di Cipro costituiva una violazione dell'articolo 2 in quanto la morte era "inflitta intenzionalmente" e non rientrava in una delle eccezioni previste nel par. 2

¹⁶⁵Sentenza citata in J. Velu e R. Ergec, *La Convention Européenne des droits de l'Homme*, Bruxelles, Ed. Bruylant, 1990, p. 174.

¹⁶⁶Vedi B.G. Ramcharan, *The Right to Life in International Law*, Nijhoff-Dordrecht, 1985, p. 314; H. A. Kabaalioglu, "The Obligations to 'Respect' and to 'Ensure' the Right to Life", in Ramcharan (éd), *op. cit.*, p. 179.

¹⁶⁷Decisione della Commissione del 12 luglio 1978, ricorso n° 7154/75, *Déc. et Rap.*, vol. 14, pp. 32-33, *Digest ...*, p. 79; Decisione del 10 ottobre 1986 sul ricorso n° 11604/89, *Déc. et Rapports* 50, p. 259; cfr. Comitato sui Diritti dell'Uomo dell'O.N.U., decisione del 21 ottobre 1982, ricorso n° R 21/84, *Dermot Barbato c. Uruguay, H.R.L.J.*, 1982, p. 191 (a proposito di una morte in prigione la cui causa non era chiaramente stabilita).

dello stesso articolo¹⁶⁸. Sarebbe tuttavia errato trarre dall'avverbio "intenzionalmente" la conclusione che la morte non causata da un atto intenzionale non rientri nelle previsioni dell'articolo 2, anche se la Commissione ha così lasciato intendere in un caso che riguardava il Belgio. In questo caso, in cui il marito della ricorrente era stato colpito da una pallottola sparata senza intimidazione da un poliziotto per disperdere un assembramento, la Commissione ritenne, tenuto conto dell'insieme delle circostanze, che la morte non era stata inflitta intenzionalmente e di conseguenza non violava l'articolo 2 par. 1 della Convenzione¹⁶⁹. In seguito alle critiche mosse dalla dottrina a questa decisione, la Commissione ha, in un caso successivo, osservato che il divieto dell'articolo 2 comprende, sia la morte causata intenzionalmente, che quella causata accidentalmente¹⁷⁰.

Secondo il primo paragrafo dell'articolo 2 la morte non è, invece, inflitta intenzionalmente nel caso in cui si esegua una sentenza capitale pronunciata da un tribunale per un delitto che è punito con questa pena dalla legge.

Altre eccezioni al carattere assoluto del divieto di attentare alla vita sono previste nel par. 2 dell'articolo in esame, che non considera illecita la morte quando è causata da "un

¹⁶⁸Rapporto del 10 luglio 1976 della Commissione, *Cipro c. Turchia*, pp. 118-119, par.par.352-355. Tuttavia risulta dal rapporto che le sparizioni di persone non sono di per se stesse degli attentati al diritto alla vita, se non è dimostrato che le persone scomparse sono state effettivamente private della loro vita (cf. par. 351 del rapporto). Nel caso *Irlanda c. Regno Unito*, il governo richiedente rimproverava alle forze armate britanniche molteplici violazioni dell'articolo 2. Non avendo potuto portare la prova dell'esistenza di una pratica amministrativa, al governo irlandese fu opposta l'eccezione di irricevibilità per il mancato esperimento delle vie di ricorso interne (Decisione della Commissione del 1° ottobre 1972, ricorso 5310/71, *Irlanda c. Regno Unito*, *Ann. Conv.*, vol. XV, p. 243).

¹⁶⁹Decisione della Commissione del 21 marzo 1969, ricorso 2758/66, *X c. Belgique*, *Ann. Conv.*, vol. XII, p. 175, p. 193.

ricorso alla forza reso assolutamente necessario” in tre circostanze, tassativamente determinate. Secondo la giurisprudenza della Commissione europea, queste circostanze sono limitative¹⁷¹.

Dall'avverbio “assolutamente” si evince che si esige una stretta proporzionalità tra l'uso della forza e lo scopo perseguito. La proporzionalità si valuta, secondo la Commissione europea, in funzione della natura dello scopo da raggiungere, del pericolo per le vite umane e dell'ampiezza del rischio che la forza impiegata faccia correre alle persone¹⁷².

La prima eccezione riguarda il caso in cui il ricorso alla forza è necessario “per assicurare la difesa di ogni persona contro la violenza illegale”, ossia in caso di legittima difesa.

La seconda eccezione riguarda il caso in cui la forza è impiegata “per effettuare un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta”.

La terza eccezione, infine, ha particolare rilievo per le situazioni di disordini interni e riguarda il caso in cui si ricorre alla forza “per reprimere, conformemente alla legge, una sommossa o una insurrezione”. Tale disposizione presenta delle difficoltà di interpretazione. Essa in quanto limitativa del diritto alla vita andrebbe interpretata restrittivamente e sarebbe, dunque, da condividere la tesi di Schorn secondo la quale le

¹⁷⁰Decisione della Commissione del 12 luglio 1978, p. 32.

¹⁷¹Decisione della Commissione del 10 luglio 1984 sul ricorso n°10 044/82 (*DR* 39, p. 162).

¹⁷²Decisione del 6 ottobre 1986 sul ricorso n° 11 257/84 (*DR* 49, p. 213). Vedi anche la decisione del 10 luglio 1984 sul ricorso n° 10 044/82 (*DR* 39, p. 162).

forze dell'ordine che sono alle prese con una "sommossa" od una "insurrezione" dovrebbero trovarsi in una situazione di legittima difesa, per potere reagire facendo ricorso alle armi, senza violare l'articolo 2 della Convenzione europea¹⁷³. Tre decisioni della Commissione concernenti il Regno Unito possono essere citate al riguardo. In un primo caso, la Commissione ha giudicato che un colpo mortale d'arma da fuoco sparato da un soldato nel corso di una sommossa rientra nelle previsioni del par. 2 (c)¹⁷⁴. Poi, in un secondo caso, ha ritenuto che le istruzioni date dalle autorità britanniche alle loro forze armate in Irlanda del Nord erano compatibili con la Convenzione¹⁷⁵. Infine, in un terzo caso, la Commissione ha deciso che un assembramento di 150 persone che lanciava bottiglie e sassi contro una pattuglia di otto soldati inglesi di stanza a Belfast, facendo loro correre il rischio di gravi ferite, era da considerare una "sommossa", ai sensi del par. 2 (c), e che la morte di un ragazzo, colpito alla testa da un proiettile di gomma sparato da un soldato, non violava le disposizioni dell'articolo 2¹⁷⁶.

Infine un'importante eccezione è prevista dall'articolo 15 par. 2, che ritiene legittimi "i decessi risultanti da atti leciti di guerra". Questa eccezione va interpretata alla luce del diritto internazionale umanitario che indica quali sono gli "atti leciti di guerra".

Passando adesso alle decisioni di altri organismi internazionali di tutela dei diritti dell'uomo, ci sembra utile riportare due casi emblematici per le situazioni di disordini

¹⁷³H. Schorn, *Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihr Zusatzprotokol. Text und Kommentar*, Frankfurt-Main, 1965, p. 90.

¹⁷⁴Decisione del 14 luglio 1975 sul ricorso n° 6 861 (*DR* 3, p. 147).

¹⁷⁵Decisione del 9 marzo 1977 sul ricorso n° 7 126/75 (non pubblicata, ma riportata nel *Digesto* precitato, p. 87).

interni: il primo, in seno al Comitato dei diritti dell'Uomo, che riguarda la violazione del diritto alla vita in una situazione di emergenza; il secondo, in seno alla Corte Interamericana dei diritti dell'uomo, che riguarda il fenomeno delle "sparizioni".

Nel caso *Suarez de Guerrero c. Colombia*¹⁷⁷ relativo alla morte di sette persone innocenti nel corso di un'operazione di polizia per liberare un ex-ambasciatore colombiano, rapito dai guerriglieri, il Comitato sui diritti umani delle Nazioni Unite ha avuto l'occasione di pronunciarsi sulla tutela del diritto alla vita in situazioni di emergenza.

Nel periodo in cui si erano svolti i fatti era in vigore il Decreto Legislativo n° 0070 del 20 gennaio 1978 che derogava all'articolo 25 del codice penale colombiano "for so long as the public order remains disturbed and the national territory is in a state of seige". Il decreto esonerava dalla responsabilità penale gli agenti di polizia che avessero commesso atti illeciti "in the course of operations planned with the object of preventing the offences of extortion and kidnapping ...". Il ricorrente Suarez de Guerrero, che aveva perso la moglie nell'operazione di polizia di cui sopra, sosteneva che se le forze di polizia erano autorizzate ad uccidere una persona solo perché sospettata di avere commesso alcuni reati indicati nel Decreto n° 0070, ciò significava che erano autorizzate a commettere atti arbitrari che violavano fondamentali diritti umani.

Secondo il ricorrente le disposizioni del decreto violavano gli articoli 6, 7, 9, 14 e 17 del Patto.

¹⁷⁶Decisione del 10 luglio 1984 sul ricorso n° 10 044/82 (DR 39, p. 162).

Dopo aver dichiarato il ricorso ammissibile ed aver chiesto alla Colombia spiegazioni scritte sul caso e sulle misure prese al riguardo, il Comitato sui diritti umani, ai sensi dell'articolo 5 par. 4 del Protocollo Opzionale rendeva le seguenti considerazioni:

“ that Decree n° 0070 of 1978 refers to a situation of disturbed public order in Colombia. The Committee also notes that the government of Colombia in its note of 18 July 1980 to the Secretary-General of the United Nations (reproduced in document CCPR/C/2/Add. 4), which was designed to comply with the formal requirements laid down in article 4 par. 3 of the Covenant, made reference to the existence of a state of siege in all the national territory since 1976 and to the necessity to adopt extraordinary measures within the framework of the legal régime provided for in the National Constitution for such situations. With regard to the rights guaranteed by the Covenant, the government of Colombia declared that ‘temporary measures have been adopted that have the effect of limiting the application of article 19, paragraph 2, and article 21 of the Covenant’. The Committee observes that the present case is not concerned with articles 19 and 21 of the Covenant. It further observes that according to article 4 par. 2 of the Covenant there are several rights recognized by the Covenant which cannot be derogated from by a State Party. These include articles 6 and 7 which have been invoked in the present case.

¹⁷⁷G.A.O.R. 37th Session, Supplement 40, Report of the Human Rights Committee.

Article 6 (1) of the Covenant provides: 'Every human being has the inherent right to life. This right shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his life.' The right enshrined in this article is the supreme right of the human being. It follows that the deprivation of life by the authorities of the state is a matter of the utmost gravity. This follows from the article as a whole and in particular is the reason why paragraph 2 of the article lays down that the death-penalty may be imposed only for the most serious crimes. The requirement that the right shall be protected by law and that no one shall be arbitrarily deprived of his life mean that the law must strictly control and limit the circumstances in which a person may be deprived of his life by the authorities of a State"¹⁷⁸.

Fatte queste considerazioni, il Comitato sui diritti umani riteneva che la morte della moglie del ricorrente era stata causata intenzionalmente dalla polizia e che era arbitraria, contravvenendo così alla disposizione dell'articolo 6 par. 1 del Patto. Questa decisione del Comitato è importante perché sottolinea la grande rilevanza del diritto alla vita ed il corrispondente obbligo internazionale degli Stati di proteggerlo.

Nel caso *Velásquez Rodríguez*¹⁷⁹ la Corte Interamericana sui diritti dell'uomo ha stabilito con riguardo al diritto alla vita che:

"The practice of disappearances often involves secret execution without trial, followed by concealment of the body to eliminate any material evidence of the crime and to ensure the impunity of those responsible. This is a flagrant violation of the

¹⁷⁸G.A.O.R., 37th Session, Supplement 40, *Report of the Human Rights Committee*, 146.

right to life, recognized in article 4 of the Convention, the first clause of which reads as follows:

1. Every person has the right to have his life respected. This right shall be protected by law and, in general, from the moment of conception. No one shall be arbitrarily deprived of his life”.

Dopo questo esame della giurisprudenza internazionale e sulla base di una comparazione dei testi delle varie convenzioni sui diritti umani, con riguardo alla tutela del diritto alla vita, si possono rilevare alcune differenze. Innanzitutto, l'articolo 2 della Convenzione europea indica tassativamente le circostanze in cui si può limitare il diritto alla vita, mentre gli articoli 6 e 4 rispettivamente del Patto¹⁸⁰ e della Convenzione americana vietano genericamente la “privazione arbitraria della vita”¹⁸¹, senza indicare, se si esclude la pena di morte di cui al par. 2, espresse eccezioni. La Carta araba, d'altra parte, non ritiene inderogabile il diritto alla vita in situazioni di emergenza.

¹⁷⁹IACtHR, Velasquez Rodriguez Case, Judgment of July 29, 1988. Series C No. 4 par. 157.

¹⁸⁰Uno studio delle Nazioni Unite sul contenuto del diritto alla vita protetto dall'articolo 6 del Patto ha affermato che: “corroborated by its legislative history, demonstrates that article 6 . . . would not guarantee the right to life as an absolute right without exceptions . . . To the extent that in present international law ‘lawful acts of war’ are recognized, such lawful acts are deemed not to be prohibited by article 6 . . . if they do not violate internationally recognized laws and customs of war” (Report of the Secretary-General on Respect for Human Rights in Armed Conflicts, UNDoc. A/7720, p. 104 (1969).

Irene Daes ha sostenuto che l'articolo 6 del Patto: “. . . obviously covers, inter alia death resulting from action lawfully taken to suppress insurrection, rebellion or riots and killing in defence of persons, property of the State or in circumstances of grave civil commotion”.

¹⁸¹Vedi su questo punto J. De Meyer, *La Convention européenne des Droits de l'Homme et le Pacte international sur les droits civils et politiques*, Heule, 1969, p. 36. Per uno studio comparativo del riconoscimento del diritto alla vita nei diversi strumenti internazionali, vedi A. C. Kiss e J. B. Marie, “Il diritto alla vita”, *R.D.H.*, 1974, pp. 338-343. Sulla definizione del concetto di privazione arbitraria della vita ai sensi del Patto, vedi: C.K.Boyle, “The Concept of Arbitrary Deprivation of Life”, in B.G. Ramcharan (éd.), *op. cit.*, p. 234.

La Convenzione americana protegge il diritto alla vita dal momento del concepimento, mentre la Convenzione europea, il Patto e la Carta araba lasciano questa questione aperta.

2. Il Divieto di misure penali retroattive

Il divieto di misure penali retroattive rientra nel più ampio diritto ad un equo processo, contenuto nell'articolo 11 della Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo, negli articoli 14 e 15 del Patto, negli articoli 6 e 7 della Convenzione europea, negli articoli 8 e 9 della Convenzione americana, ed infine nell'articolo 7 della Carta araba.

Il principio di non retroattività della legge penale¹⁸² è considerato come inderogabile da tutte le convenzioni sopra citate, in situazioni di emergenza. Due di esse però vanno oltre.

La Carta araba considera inderogabili “il diritto ad un equo processo, il diritto a non essere giudicato due volte per lo stesso reato ed il principio della legalità dei delitti e delle pene” (art. 4 par. c).

Per quanto riguarda la Convenzione americana, poi, la Corte Interamericana dei diritti dell'uomo, su richiesta del Governo dell'Uruguay, ha reso, all'unanimità, un parere in cui sembra estendere le garanzie giudiziarie previste nelle situazioni di

¹⁸² Articolo 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, articolo 7 della Convenzione europea, articolo 9 della Convenzione americana ed infine articolo 7 della Carta araba. Durante l'elaborazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici, la Francia propose che tutte le norme sul diritto ad un equo processo fossero inderogabili. Questa proposta, tuttavia non prevalse con il risultato che, ad eccezione del principio di non retroattività contenuto nell'articolo 15, l'intero complesso dei diritti ad un equo processo sono derogabili.

emergenza¹⁸³. Tali garanzie riguarderebbero il ricorso di “habeas corpus” (art. 7 par. 6), il ricorso di “amparo” ed ogni altro ricorso effettivo davanti ai giudici ed ai tribunali competenti, destinato a proteggere l’individuo contro tutti gli atti che violano i suoi diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, dalla legge o dalla Convenzione americana (art. 25 par. 1).

Essendo questo lo stato del diritto nelle convenzioni sui diritti umani, occorre esaminare se nelle convenzioni di diritto umanitario, oltre al principio di non retroattività della legge penale, vi siano altri elementi del diritto ad un equo processo che si possono ritenere, in teoria, inderogabili nelle situazioni di disordini interni. A tal fine è stato sostenuto che occorra riferirsi al concetto di “garanzie giudiziarie riconosciute indispensabili dai popoli civili”, contenuto nell’articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra del 1949¹⁸⁴. Tali garanzie, indicate così genericamente nell’articolo 3, sarebbero state successivamente specificate nell’articolo 75 del I Protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra dove, sotto la rubrica “garanzie

¹⁸³Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-9/87 Series A No. 9 of October 6, 1987, “Judicial Guarantees in States of Emergency (Arts. 27 (2), 25 and 8 American Convention on Human Rights)”. La Corte così si è pronunciata:

“1. That the ‘essential’ judicial guarantees which are not subject to derogation, according to Article 27 (2) of the Convention, include habeas corpus (Art. 7 (6)), amparo, and any other effective remedy before judges or competent tribunals (Art. 25 (1)), which is designed to guarantee the respect of the rights and freedoms whose suspension is not authorized by the Convention.

2. That the ‘essential’ judicial guarantees which are not subject to suspension include those judicial procedures, inherent to representative democracy as a form of government (Art. 29 (c)), provided for in the laws of the States Parties as suitable for guaranteeing the full exercise of the rights referred to in Article 27 (2) of the Convention and whose suppression or restriction entails the lack of protection of such rights.

3. That the above judicial guarantees should be exercised within the framework and the principles of due process of law, expressed in Article 8 of the Convention”.

¹⁸⁴S.R. Chowdhury, *Rule of Law in a State of Emergency: The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency*, London, Pinter, 1989, pp. 210-211.

fondamentali”, sono elencati i diritti processuali delle vittime dei conflitti armati internazionali e nell’articolo 6 del II Protocollo aggiuntivo, relativo alle vittime dei conflitti armati non internazionali.

In quest’ultimo articolo vengono tutelati i seguenti diritti relativi ad un equo processo:

“2. Nessuna condanna sarà pronunciata e nessuna pena sarà eseguita nei confronti di una persona riconosciuta colpevole di un reato, se non in virtù di una sentenza pronunciata da un tribunale che offra le garanzie essenziali di indipendenza e imparzialità. In particolare:

a) Le norme di procedura disporranno che l’imputato deve essere informato senza indugio dei particolari del reato a lui addebitato, e assicureranno all’imputato stesso, prima e durante il processo, tutti i diritti e mezzi necessari alla sua difesa ;

b) nessuno potrà essere condannato per un reato se non in base ad una responsabilità penale individuale;

c) nessuno potrà essere condannato per azioni o omissioni che, secondo la legge, non costituivano reato al momento della loro commissione. Non potrà, del pari, essere irrogata alcuna pena più grave di quella che era applicabile al momento della commissione del reato. Se, dopo la commissione del reato, la legge prevede l’applicazione di una pena più lieve, il reo dovrà beneficiarne;

d) ogni persona accusata di un reato si presumerà innocente fino a che la sua colpevolezza non sia stata legalmente stabilita;

e) ogni persona accusata di un reato avrà diritto ad essere giudicata in sua presenza;

f) nessuno potrà essere costretto a testimoniare contro se stesso o a confessarsi colpevole.

3. Ogni persona condannata sarà informata, al momento della condanna, del suo diritto a ricorrere per via giudiziaria o altra via, nonché dei termini per esercitare tale diritto.”

Passando adesso alla dottrina, sono da segnalare le raccomandazioni, contenute nel rapporto del relatore speciale delle Nazioni Unite, Nicole Questiaux¹⁸⁵, gli studi della International Commission of Jurists e le proposte della International Law Association.

La International Commission of Jurists, sulla base di una dettagliata analisi degli articoli 14 e 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, in cui ha individuato almeno 20 distinti diritti processuali, raccomanda che tutti i diritti processuali

¹⁸⁵Questiaux, *Study of the Implications for Human Rights of Recent Developments Concerning Situations Known as States of Siege or Emergency*, U.N. Doc. E/Cn.4/Sub.2/1982/15 (1982), p. 45. Nel suo rapporto suggeriva che, con riguardo al diritto ad un equo processo, i seguenti quattro diritti si sarebbero dovuti garantire e rimanere inderogabili persino in stato di emergenza:

- a) a minimum of communication with defence counsel who should be freely chosen;
- b) the proceedings should be made public, even if attendance is restricted to the family and, most important, to legal observers who are qualified or appointed by non-governmental organizations;
- c) capital punishment should be abolished, particularly where political matters are concerned; and
- d) the principle of retroactivity of the criminal laws relating to competence and procedure should be suspended when a state of emergency enters into force.

dovrebbero rimanere inderogabili eccetto tre tipi di misure: sospensione del diritto ad un processo pubblico; esistenza di termini più lunghi dei normali per arrivare al processo; possibilità per il testimone dell'accusa di testimoniare senza apparire in giudizio. In particolare la raccomandazione n° 15 della International Commission of Jurists contiene una lista di dodici specifici diritti che dovrebbero rimanere inderogabili in stato di eccezione¹⁸⁶.

Nel simposio di Siracusa l'International Law Association, sulla base dei suggerimenti contenuti nel rapporto di Nicole Questiaux, degli studi della Commissione di Diritto Internazionale e di altre rilevanti raccomandazioni, ha proposto delle norme minime standard da applicare in situazioni di emergenza (in seguito adottate a Parigi nei mesi di agosto/ settembre 1984 e conosciute come i *Principi di Siracusa sulle disposizioni di limitazione e deroga del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici*¹⁸⁷).

Il principio 70 dai punti (e) ad (i) indica una soglia minima di diritti ad un equo processo “ che sono fondamentali per la dignità umana, essenziali per prevenire le violazioni dei diritti non derogabili, applicabili in qualsiasi immaginabile situazione di

¹⁸⁶La lista dei dodici specifici diritti processuali, come minimo, da rispettare nei procedimenti penali durante gli stati di emergenza sono: (a) il diritto ad essere informato immediatamente ed in dettaglio sui capi di accusa; (b) il diritto ad avere un tempo adeguato e facilitazioni per la preparazione della propria difesa incluso il diritto a comunicare con il proprio avvocato; (c) il diritto ad un avvocato di propria scelta; (d) il diritto per un indigente ad avere il gratuito patrocinio; (e) il diritto ad essere presente nel processo; (f) la presunzione di innocenza; (g) il diritto a non essere obbligato a testimoniare contro se stesso o a fare una confessione; (h) il diritto ad un tribunale indipendente ed imparziale; (i) il diritto a non essere processato o punito di nuovo per un reato per il quale è stato definitivamente riconosciuto colpevole o assolto; ed (l) il principio di non retroattività della legge penale.

¹⁸⁷Documento di Informazione della Commissione sui Diritti Umani del 28 settembre del 1984, E/CN. 8/4/1985/4 e *Human Rights Quarterly*, vol. 7, 1985, pp. 3-34.

emergenza e la cui sospensione non può essere mai strettamente richiesta dalle esigenze della situazione”¹⁸⁸.

Allo stato delle norme vigenti sulle garanzie giudiziarie, contenute nelle convenzioni sui diritti umani ed in quelle di diritto umanitario, ed alla luce degli studi della dottrina si può ragionevolmente sostenere che nelle situazioni di disordini interni vanno tutelati i diritti processuali elencati nell’articolo 6 del II Protocollo aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra del 1949. Ciò, anche, sulla base di una semplice considerazione già fatta dall’ex presidente della Corte Internazionale di Giustizia Jimenez de Arechaga¹⁸⁹ e sostenuta anche dal Comitato della International Law Association, ossia che le garanzie

¹⁸⁸Il Principio 70 dal punto (e) al punto (i) formula i seguenti elementi del diritto ad un equo processo:

- e) Qualsiasi persona accusata di un reato dovrà avere diritto ad un equo processo da parte di un tribunale, competente, indipendente ed imparziale stabilito dalla legge;
- f) I civili normalmente saranno giudicati da tribunali ordinari; dove sia strettamente necessario creare dei tribunali militari o delle corti speciali per giudicare i civili, saranno assicurati la loro competenza, indipendenza ed imparzialità e rinnovati periodicamente da parte delle competenti autorità.
- g) Qualsiasi persona accusata di reati avrà diritto alla presunzione di innocenza ed almeno ai seguenti diritti per assicurare un equo processo:
 - il diritto di essere informato sui capi di accusa velocemente, in dettaglio ed in un linguaggio comprensibile;
 - il diritto ad avere un tempo adeguato e facilitazioni per preparare la difesa compreso il diritto di comunicare in modo riservato con il proprio avvocato;
 - il diritto ad un avvocato di propria scelta, con l’assistenza legale gratuita se non ha i mezzi per pagarla;
 - il diritto ad essere presente in un processo;
 - il diritto a non essere costretto a testimoniare contro se stesso od a rendere una confessione;
 - il diritto ad ottenere la presenza e l’esame dei testimoni a discarico;
 - il diritto ad essere giudicato pubblicamente eccetto il caso in cui il tribunale ordini altrimenti per ragioni di sicurezza con adeguate difese per prevenire abusi;
 - il diritto all’appello ad un tribunale di grado più elevato.
- h) Si conserverà un’adeguata documentazione dei procedimenti in tutti i casi.
- i) nessuna persona sarà giudicata o punita di nuovo per un reato per il quale è stato già condannato o assolto.

giudiziarie, considerate inderogabili nei conflitti armati internazionali e non internazionali, devono *a fortiori* essere considerate inderogabili nelle situazioni di disordini interni, che costituiscono certamente minacce minori per la nazione.

3. Il divieto della schiavitù e della servitù

Questo diritto non derogabile, riconosciuto dall'articolo 8 par. 1 e 2 del Patto, dall'articolo 6 della Convenzione americana e dall'articolo 4 della Convenzione europea, è basato sull'articolo 4 della Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo. La Carta araba non prevede questo divieto nelle situazioni di emergenza.

A differenza della Dichiarazione Universale sui Diritti dell'Uomo, l'articolo 8 del Patto proibisce la "schiavitù" e la "servitù" in due separati paragrafi perché costituiscono due diversi concetti. I concetti di schiavitù e di commercio degli schiavi, così come appaiono nell'articolo 1 della Convenzione sulla Schiavitù del 1926, sono nozioni relativamente limitate e tecniche. Di conseguenza, durante i lavori preparatori sull'articolo 8 del Patto, fu sostenuta la necessità di prevedere una disposizione separata per il concetto di "servitù", che rappresenta un'idea più generale comprendente tutte le possibili forme di dominio dell'uomo sull'uomo. Sicuramente la schiavitù era la meglio conosciuta e peggiore forma di servitù. Tuttavia nella società moderna esistono altre

¹⁸⁹Jimenez de Arechaga (former president of the International Court of Justice) : Final Recapitulation, Inter-American Seminar on State Security, Human Rights and Humanitarian Law, Inter-American institute of Human rights, San Jose, 1982. Vedi anche ILA Paris report (1984), 84-5.

forme di servitù che colpiscono la dignità dell'uomo e potrebbero essere ricomprese in tale concetto¹⁹⁰.

4. Il divieto di tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti.

Il diritto a non essere torturato o sottoposto a trattamenti crudeli, inumani o degradanti è senza dubbio uno dei più importanti diritti umani riconosciuti universalmente.

Tale diritto, storicamente codificato nell'articolo 5 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948, ed attualmente contenuto nell'articolo 3 della Convenzione europea, nell'articolo 7 del Patto, nell'articolo 5 par. 2 della Convenzione americana e nell'articolo 13 della Carta araba, è inderogabile persino in situazioni di emergenza pubblica¹⁹¹.

Anche l'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, fra gli atti vietati nei confronti delle persone che non partecipano direttamente alle ostilità fa rientrare: “a) le violenze contro la vita e l'integrità corporale, specialmente l'assassinio

¹⁹⁰Vedi in generale “Rapporto del Gruppo di Lavoro sulla Schiavitù: Seata Sessione”, U.N. DOC. E/CN.4/Sub.2/447 (1980); “Rapporto del Gruppo di Lavoro sulla Schiavitù: Quinta Sessione”, U.N. DOC. E/CN.4/Sub.2/434 (1979).

¹⁹¹Commissione europea dei diritti umani, rapporto del 25 gennaio 1976, Irlanda c. Regno Unito, p. 379; vedi sentenza Tyrer, p. 15, par. 30 e ss. L'articolo 2, par. 2, della Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti stabilisce che: “Nessuna circostanza eccezionale, qualunque essa sia, che si tratti dello stato di guerra o della minaccia di guerra, di instabilità politica interna o di ogni altro stato di eccezione, non può essere invocato per giustificare la tortura. Il par. 3 aggiunge che “l'ordine di un superiore o di un'autorità pubblica non può essere invocato per giustificare la tortura”. Vedi nello stesso senso la risoluzione 690 (1979) dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa sui “Doveri e statuto della polizia in una società democratica” (par. 3).

in tutte le sue forme, le mutilazioni, i trattamenti crudeli, le torture e i supplizi ; c) gli oltraggi alla dignità personale, specialmente i trattamenti umilianti e degradanti”.

A parte questi obblighi convenzionali che legano gli Stati, il divieto di tortura è oggi diventato una norma di diritto internazionale consuetudinario che ha acquistato il carattere di *jus cogens* e, quindi, è inderogabile in qualsiasi circostanza ai sensi dell'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati¹⁹².

Sulla spinta di una sempre più sensibile opinione pubblica internazionale sui casi di tortura e degli sforzi della dottrina nell'elaborare e proporre nuove norme al riguardo¹⁹³, in questi ultimi anni si è assistito ad una proliferazione, sia a livello universale, che a livello regionale, di convenzioni internazionali sulla tortura ed i trattamenti crudeli inumani e degradanti¹⁹⁴. Infine, questi gravissimi atti sono considerati crimini contro la

¹⁹²Michael O' Boyle, "Torture and Emergency Powers under the European Convention on Human Rights: Ireland v. The United Kingdom", *AJIL*, 71 (1977) p. 674, pp. 687-8. La teoria di O' Boyle secondo la quale il divieto di tortura è diventato di *jus cogens* si basa sulla decisione della Commissione Europea che afferma tre proposizioni. (a) Il divieto è assoluto e non vi sono circostanze in cui la tortura o i trattamenti inumani o degradanti possano essere giustificati, persino quando prevalgono le condizioni di emergenza. Il fatto che le autorità hanno bisogno urgente di informazioni per combattere il terrorismo e che le forze di sicurezza sono soggette ad una tensione e ad uno stress intollerabili non sono circostanze che giustificano la tortura. (b) Ciò che equivale alla tortura e ad un trattamento inumano e degradante dipende da tests oggettivi senza rapporto con il requisito nel Rapporto Compton (in relazione alle procedure di interrogatorio durante l'emergenza in Irlanda del Nord) della crudele disposizione di divertirsi per la sofferenza della vittima. (c) Espressioni come quella di "tortura" non si possono giudicare, come ha sollecitato il rapporto Parker, nel contesto della guerriglia urbana. Il contesto della loro applicazione non è un fattore rilevante nel determinare se le tecniche di interrogatorio equivalgono a tortura.

¹⁹³L'articolo 6 delle norme dette "Paris Minimum Standards", elaborate dall'International Law Association, e sostanzialmente basate sulla Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1975 sulla Protezione contro la Tortura, vieta la tortura ed i trattamenti crudeli, inumani e degradanti. Nel rapporto presentato a Parigi, il Comitato della *International Law Association* ha sostenuto che gli obblighi contenuti in tale Dichiarazione erano obblighi *erga omnes*. L'articolo 3 della Dichiarazione stabilisce specificamente che le circostanze eccezionali come "uno stato di guerra o una minaccia di guerra, instabilità politica interna od ogni altra emergenza pubblica non può essere invocata come una giustificazione della tortura o di altro trattamento o pena crudele, inumano o degradante."

¹⁹⁴Vedi la "Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti" adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione 39/46 del 10 dicembre 1984 ed entrata in vigore il 26 giugno 1987; vedi la "Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti", firmata dagli Stati membri del Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1° febbraio 1989; vedi la "Convenzione Interamericana per la punizione e la prevenzione della tortura", adottata in seno all'Organizzazione degli Stati americani ed entrata in vigore il 28 febbraio 1987.

pace e la sicurezza dell'umanità dalla Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite che sta lavorando alla codificazione della materia.

Il termine tortura non è stato definito in nessuna delle sopramenzionate convenzioni sui diritti umani. Solo l'articolo primo della Convenzione internazionale contro la tortura, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹⁹⁵ il 3 dicembre 1984, ne dà una definizione che è internazionalmente accettata e che è stata ripresa dall'articolo 2 della Convenzione Interamericana per la prevenzione e la punizione della tortura, firmata il 9 dicembre 1985.

Sono tre gli elementi costitutivi della tortura che si evincono da questa definizione: l'intensità delle sofferenze, l'intenzione deliberata e lo scopo determinato.

Cosa meno chiara è se il termine tortura abbia un elemento soggettivo che varia da individuo ad individuo, ossia se la particolare tolleranza della vittima alla sofferenza può costituire un fattore determinante nello stabilire se uno specifico atto equivale o no a tortura.

¹⁹⁵L'articolo primo così dispone: " 1. Le terme 'torture' désigne tout acte par lequel une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales, sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux, de la punir d'un acte qu'elle ou une tierce personne a commis ou est soupçonnée d'avoir commis, de l'intimider ou de faire pression sur une tierce personne, ou pour tout autre motif fondé sur une forme de discrimination quelle qu'elle soit, lorsqu'une telle douleur ou de telles souffrances sont infligées par un agent de la fonction publique ou toute autre personne agissant à titre officiel ou à son instigation ou avec son consentement exprès ou tacite. Ce terme ne s'étend pas à la douleur ou aux souffrances résultant uniquement de sanctions légitimes, inhérentes à ces sanctions ou occasionnées par elles".

Gli organi giurisdizionali della Convenzione europea hanno elaborato una consolidata giurisprudenza sui casi di tortura ed hanno avuto così l'occasione di individuarne le caratteristiche peculiari e di distinguerla da altri tipi di trattamento.

Nel *caso Greco*¹⁹⁶, la Commissione europea sui diritti dell'uomo ha così interpretato il concetto di tortura:

“It is plain that there may be treatment to which all these descriptions apply, for all torture must be inhuman and degrading treatment, and inhuman treatment also degrading. The notion of inhuman treatment covers at least such treatment as deliberately causes severe suffering, mental or physical, which, in the particular situation, is unjustifiable.

The word ‘torture’ is often used to describe inhuman treatment, which has a purpose such as the obtaining of information or confession, or the infliction of punishment, and it is generally an aggravated form of inhuman treatment. Treatment or punishment of an individual may be said to be degrading if it grossly humiliates him before others or drives him to act against his will or conscience. In this Report the expression ‘torture or ill-treatment’ will be used for sake of brevity to describe generally acts prohibited by article 3”.

Gli organi giurisdizionali di Strasburgo hanno anche enucleato due criteri di interpretazione perché un maltrattamento possa rientrare nell'ambito dell'articolo 3

¹⁹⁶The *Greek case* (1969) 12 *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, par.par. 152-153, pp.71-72.

della Convenzione europea: il criterio della soglia di gravità e quello dell'apprezzamento relativo.

Il primo criterio, che consiste nell'intensità delle sofferenze inflitte alle vittime, è stato tratto dalla Commissione nel primo *caso Greco* in cui, distinguendo tra gli atti interdetti dall'articolo 3 ed "alcune brutalità" (come schiaffi o colpi dati con le mani sul viso dei detenuti¹⁹⁷), essa suggeriva che non ogni maltrattamento poteva farsi rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3. Solo un maltrattamento che riveste un minimo di gravità è vietato e questo concetto è stato ribadito dalla Corte europea nella sua decisione del 18 gennaio 1978 nel caso *Irlanda c. Regno Unito*¹⁹⁸. La soglia di gravità, dunque, determina l'applicabilità dell'articolo 3 la cui applicazione entra in gioco solo se la sofferenza inflitta oltrepassa la soglia di intensità *minima*: ciò che è al di qua della soglia *minima*, come le "brutalità" — condannabili moralmente ma che non raggiungono il grado di gravità richiesto — non rientra nell'articolo 3.

Con riguardo ai livelli di sofferenza, secondo la giurisprudenza della Corte europea, esisterebbe una gerarchia costituita da una soglia minima (pena o trattamento degradante), da una soglia intermedia (pena o trattamento inumano) ed infine da una soglia superiore (tortura). Necessariamente, però, come ha rilevato la Commissione nel *caso Greco*, "ogni tortura non può essere che un trattamento inumano e degradante ed ogni trattamento inumano non può essere che degradante". Per quanto riguarda il

¹⁹⁷Caso greco, Rapporto del 18 novembre 1969 p. 186.

¹⁹⁸Sentenza della Corte europea Irlanda c. Regno Unito del 18 gennaio 1978, Serie A n° 25, p. 65, par. 162.

trattamento o la pena degradante, nella sentenza *Tyrer*¹⁹⁹ la Corte ha giudicato che il trattamento degradante è quello che “umilia l’individuo agli occhi degli altri o lo pone ad agire contro la sua volontà o la sua coscienza”, ma può anche essere un trattamento che umilia l’individuo solo davanti “ai propri occhi”²⁰⁰.

Per quanto riguarda i casi di tortura veri e propri è da rilevare che la soglia di gravità è stata posta molto in alto dalla Corte europea nella graduazione delle sofferenze inflitte. Per esempio nel caso *Irlanda c. Regno Unito* la Corte ha ritenuto che i cinque metodi di interrogatorio utilizzati dalle forze di polizia inglesi non avevano causato delle sofferenze di intensità e crudeltà tali da essere considerate torture²⁰¹.

Il secondo criterio di interpretazione, utilizzato dalla Commissione e dalla Corte europea con riguardo all’articolo 3, è quello dell’apprezzamento relativo. Le nozioni di tortura, di trattamento inumano o degradante si prestano difficilmente ad un approccio dogmatico in quanto sono concetti a contenuto eminentemente variabile²⁰², con un alto grado di empiricità. Come ha sottolineato la Corte “l’apprezzamento di questo minimo è relativo per essenza; esso dipende dall’insieme delle circostanze del caso concreto, in particolar modo dalla durata del trattamento e dai suoi effetti fisici o mentali oltre che, talvolta, dal sesso, dall’età, dallo stato di salute della vittima, ecc. ...”²⁰³.

¹⁹⁹Sentenza della Corte europea *Tyrer c. Regno Unito* del 25 aprile 1978, Serie A n° 26, par. 29.

²⁰⁰In questo senso, sentenza *Tyrer* (par. 32) e ricorso n° 4 403/70 ed altri, decisione della Commissione del 10 ottobre 1970, caso *Patel ed altri*, detto degli Asiatici dell’Africa orientale, *Annuaire* 13, p. 929.

²⁰¹Sentenza della corte europea *Irlanda c. Regno Unito* del 18 gennaio 1978, serie A n°25, par. 167.

²⁰²Vedi l’opinione individuale del giudice Fitzmaurice nel caso *Irlanda c. Regno Unito*, sentenza precitata, p. 115.

²⁰³Sentenza *Irlanda c. Regno Unito*, precitato, p. 65, par. 162. Allo stesso modo, per le pene, conviene tener conto “in particolare della natura e del contesto della pena oltre che delle sue modalità di esecuzione” (sentenza *Tyrer*, precitata, p. 15, par. 30).

Gli organi di controllo della Convenzione, oltre a tener conto delle circostanze del caso concreto, tendono anche a prendere in considerazione il contesto socio-politico in cui si sono verificati i fatti ed il regime politico dello Stato.

Se il regime gode nella Comunità internazionale di una reputazione democratica, e se è alle prese con una situazione di disordini interni che minaccia l'ordine democratico e la sicurezza dello Stato, la soglia di gravità dei trattamenti inumani e degradanti sarà posta più in alto che per un regime dittatoriale²⁰⁴.

Il divieto assoluto di tortura resta nondimeno principio fermo ed assoluto pur modulandosi in funzione della gravità della minaccia alla democrazia. Anche nel caso estremo in cui le torture inflitte da funzionari di polizia ad un terrorista sono volte ad ottenere informazioni sull'ubicazione di una bomba che sta per esplodere in un luogo pubblico, tali torture violerebbero comunque l'articolo 3, a nulla rilevando che le informazioni ottenute avrebbero potuto salvare delle vite innocenti²⁰⁵. L'articolo 3 non si presta ad alcun tipo di bilanciamento degli interessi in gioco e ciò è confermato dal

²⁰⁴Testimonia ciò il differente approccio della Commissione nel caso greco e della Corte nel caso Irlanda c. Regno Unito.

²⁰⁵Irlanda c. Regno Unito, rapporto precitato della Commissione, p. 387.; E., David, "L'excuse de l'ordre supérieur et l'état de nécessité", *R.B.D.I.*, 1978-1979, pp. 83 e ss.; Pelloux, *op. cit.*, p. 386. Comparativamente l'opinione individuale del Giudice Fitzmaurice nel caso Irlanda c. Regno Unito, sentenza precitata, p. 129, nota 19. La non giustificabilità con riguardo alla Convenzione non pregiudica tuttavia la possibilità per le autorità o giurisdizioni interne di accordare, in simili casi, il beneficio delle circostanze attenuanti agli autori dei maltrattamenti (Irlanda c. Regno Unito, rapporto precitato, p. 387; e l'opinione di Fawcett, *ibid.*, p. 497). Questo riconoscimento del beneficio delle circostanze attenuanti non costituirebbe, in sé, una tolleranza ufficiale nei confronti di una pratica amministrativa (rapporto precitato, p. 387).

fatto che l'articolo 15 par. 2 sottrae esplicitamente l'articolo 3 alla dottrina dello stato di necessità²⁰⁶.

Bisogna, in ultima analisi ammettere che il criterio dell'apprezzamento relativo è alquanto pericoloso. Prendere in considerazione il contesto socio-politico può giustificare, sotto mentite spoglie, delle eccezioni ai principi dell'articolo 3, giustificate da circostanze straordinarie, quali per esempio i disordini interni. La stessa Corte europea sembra essersi resa conto di questo pericolo se nella recente sentenza *Tomasi c. Francia*²⁰⁷, a proposito delle brutalità commesse dalla polizia durante la sorveglianza a vista di una persona sospettata di avere partecipato ad un attentato in Corsica, rinuncia a fare giocare il principio di proporzionalità ed afferma che le necessità delle indagini e le innegabili difficoltà della lotta contro la criminalità, specialmente in materia di terrorismo, non possono in alcun modo limitare la protezione dovuta all'integrità fisica della persona.

Sulla base di un breve esame comparativo della giurisprudenza internazionale sui casi di tortura è da segnalare la significativa differenza che si ha tra le decisioni degli organi di Strasburgo e quelle del Comitato dei Diritti Umani delle Nazioni Unite con riguardo alle varie forme di maltrattamenti. Mentre i primi distinguono tra tortura e trattamenti inumani e degradanti, il secondo non fa, invece, alcuna distinzione basata sul livello di intensità delle sofferenze. Per quanto riguarda il sistema americano, la Corte

²⁰⁶Nel caso *Irlanda c. Regno Unito*, il governo britannico ha dichiarato di non cercare né di scusare né di perdonare un atto qualunque di maltrattamento (Corte europea dei Diritti dell'Uomo, serie B, n° 23-II, pp. 129 e ss.). Tuttavia, il governo britannico sottolineava che aveva a che fare con una organizzazione senza pietà (I.R.A.) e l'utilizzazione delle cinque tecniche aveva permesso la rivelazione di un numero considerevole di informazioni estremamente utili (sentenza precitata, pp. 36 e ss.).

Interamericana ha stabilito nella sentenza *Velasquez Rodriguez* che anche un isolamento prolungato e l'impossibilità di comunicare con i propri familiari o con un avvocato costituiscono in sé un trattamento crudele ed inumano, dannoso per l'integrità fisica e morale della persona, che viola l'articolo 5 della Convenzione americana.

A parte queste differenze tutti gli organi internazionali di tutela dei diritti umani sono concordi nel ritenere che gli obblighi che gravano sugli Stati non si limitano al semplice divieto di praticare la tortura. La Commissione e la Corte europea²⁰⁸ hanno ritenuto che l'articolo 3 della Convenzione europea impone agli Stati una sorta di obbligo di comportamento positivo: essi hanno l'obbligo di proteggere "ogni persona soggetta alla loro giurisdizione" contro una situazione irrimediabile di pericolo obbiettivo di maltrattamento.

Anche la Corte interamericana dei diritti dell'uomo nella sentenza del 29 luglio 1988 *Velasquez Rodriguez c. Honduras*²⁰⁹ ha affermato, con riguardo al diritto all'integrità fisica della persona, che la Convenzione americana impone agli Stati non solo l'obbligo di non violare questo diritto ma anche un "dovere di prevenzione".

Quanto al Comitato dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite, esso ritiene, nelle sue osservazioni generali sull'articolo 7 del Patto sui diritti civili e politici, che questo articolo richiede delle misure positive di prevenzione e controllo a carico degli Stati.

²⁰⁷ Sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo del 27 agosto 1992 Serie A n° 241-A.

²⁰⁸ Ricorso n° 10 479/83 *Kirkwood c. Regno Unito*, decisione della Commissione 12 marzo 1984, DR 37, p.158; sentenza *Soering*, precitata, par. 86.

III. Norme consuetudinarie per le situazioni di disordini interni

Oltre al diritto convenzionale relativo ai diritti umani, di cui ci si è sinora occupati, esistono anche norme consuetudinarie che garantiscono determinati diritti nelle situazioni di disordini interni. Questi diritti hanno trovato la loro espressione nell'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra. La dottrina, infatti, riconosce che l'essenza di questo articolo fa parte del diritto consuetudinario e le norme in esso contenute sono norme imperative del diritto internazionale (*jus cogens*) che obbligano tutti gli Stati. Il contenuto dell'articolo 3 eccede l'ambito di applicazione di questa stessa disposizione ed enuncia norme valide per ogni tipo di conflitto armato.

La Corte Internazionale di Giustizia ha confermato recentemente questa dottrina nella sentenza sulle *Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua*, in cui ha riconosciuto la natura consuetudinaria delle norme contenute nell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra, affermando che:

“Article 3 common to all four Geneva Conventions of 12 August 1949 defines certain rules to be applied in the armed conflicts of a non-international character. There is no doubt that, in the event of international armed conflicts, these rules also constitute a minimum yardstick, in addition to the more elaborate rules which, in the Court's opinion, reflect what the Court in 1949 called ‘elementary considerations of humanity’ (*Corfu Channel*)”²¹⁰. Inoltre, nel caso *Tadic*, il

²⁰⁹IACt L'arrêt *Velasquez*, *RGDIP* 1990, p. 455. (par.par. 175 e 187).

²¹⁰Nicaragua c. United States of America I.C.J. Reports 1986, (merits), par. 218. Quanto affermato dalla Corte Internazionale di Giustizia sull'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra ricorda il caso del Tribunale di Norimberga che constatò, nella sentenza che condannava i più importanti criminali di guerra nazisti, che i principi

criminale di guerra serbo-bosniaco, la Camera d'Appello del Tribunale penale internazionale per l'ex-Jugoslavia, ha affermato che un certo numero di regole e di principi di diritto internazionale umanitario applicabili ai conflitti armati internazionali si sono estesi anche ai conflitti armati non internazionali, ossia ai conflitti che rientrano nell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra²¹¹.

Nelle situazioni di disordini interni, quest'ultimo articolo formalmente non si applica, in quanto norma pattizia, ma nella misura in cui codifica una norma di diritto internazionale generale, quando, nei disordini interni, sono messe in pericolo le "considerazioni elementari di umanità"²¹² o "le norme che riguardano i diritti fondamentali della persona umana"²¹³, certamente sono applicabili i principi contenuti nell'articolo 3.

Più recentemente il relatore speciale delle Nazioni Unite sulla situazione dei diritti umani in Kuwait durante l'occupazione irachena, Walter Kälin, ha sostenuto che esistono tre norme fondamentali del diritto umanitario che costituiscono principi consuetudinari della protezione dei diritti umani: "(i) . . . il diritto delle parti a scegliere i mezzi ed i metodi di combattimento, ossia il diritto delle parti impegnate in un

del Regolamento dell'Aja erano divenuti regole consuetudinarie e per questo motivo dovevano essere rispettate da tutti gli Stati (*Procès des grands criminels de guerre devant le Tribunal militaire international*, Nuremberg, vol. I, 266/7)

²¹¹*The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion on Jurisdiction of the Tribunal, Case No. IT-94-I-T (10 August 1995), par. 58 (Trial Chamber's decision on jurisdiction); *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (2 October 1995) (Appeals decision on jurisdiction), para. 89 (Case No. IT-94-1-AR72).

²¹²Corfu Channel Case (merits) I.C.J. Reports 1949, p.22.

²¹³Barcelona Traction Case I.C.J. Reports 1970, p.32.

conflitto sui mezzi di aggressione verso il nemico non è illimitato; (ii) . . . deve distinguersi tra le persone che partecipano alle ostilità e la popolazione civile, in modo tale che quest'ultima sia protetta il più possibile; e (iii) . . . si proibisce di lanciare attacchi contro la popolazione civile²¹⁴.

Nelle situazioni di disordini interni, sulla base di queste tre norme che sarebbero diventate di diritto consuetudinario, le forze di polizia non hanno il diritto di condurre delle azioni repressive utilizzando qualsiasi mezzo così come non hanno il diritto di rispondere agli attacchi dei ribelli in maniera cieca, utilizzando dei gas come è avvenuto nel nord dell'Iraq per reprimere la rivolta dei curdi in aperta violazione del Protocollo di Ginevra del 17 giugno 1925 concernente la proibizione dell'impiego, in guerra, di gas asfissianti, tossici o simili e di mezzi batteriologici. In altri termini le forze speciali anti-sommossa e le forze di polizia per ristabilire l'ordine pubblico non hanno il diritto di condurre delle azioni repressive che vanno al di là di quelle che sarebbero autorizzati a condurre in caso di conflitto armato.

IV. Conclusioni

Concludendo questo capitolo si può affermare che sulla base del diritto consuetudinario e convenzionale, in materia dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario, nelle situazioni di disordini interni, esistono certamente alcuni diritti inderogabili da accordare ai "ribelli", ai "secessionisti", ai "rivoluzionari" ed in generale

²¹⁴ *Ibidem.*, parag. 36.

a tutti gli “oppositori politici”. Ma questa affermazione positiva merita qualche considerazione critica.

Innanzitutto, le convenzioni relative ai diritti umani, nel sancire i diritti umani inderogabili nelle situazioni di emergenza, non tengono sufficientemente conto dei problemi e delle necessità specifiche che pongono le situazioni di disordini interni. In effetti, e solo per citare l'esempio più eclatante, il mantenimento del divieto di incarceramento per debiti durante uno stato di emergenza, contenuto nel Patto sui diritti civili e politici (art. 11) non ha alcuna relazione con le necessità specifiche esistenti in questa situazione, mentre non esistono norme che tutelano contro le sparizioni forzate, che pure, come l'esperienza ha dimostrato, sono fenomeni che si verificano frequentemente nei disordini interni.

Si ha l'impressione che il criterio, che ha ispirato gli Stati firmatari nella scelta dei diritti inderogabili in periodo di emergenza, miri più alle garanzie che gli Stati non vogliono concedere in periodo di emergenza che a quelle, invece, che sono particolarmente necessarie in periodo di disordini interni per salvaguardare la vita e la dignità dell'uomo. Da qui gli sforzi della dottrina per individuare un nucleo più ampio di diritti garantiti nelle situazioni di disordini interni. Al riguardo sono da segnalare la proposta di Hans-Peter Gasser di un codice di condotta per le forze di polizia ed i ribelli nelle situazioni di disordini interni²¹⁵, la proposta del Professor Theodor Meron di un Progetto di Dichiarazione sui disordini interni dell'Assemblea Generale delle Nazioni

Unite²¹⁶, la “Dichiarazione sulle norme umanitarie minime” adottata a Turku (Finlandia) nel 1990 da un gruppo di studiosi²¹⁷ ed, infine, il contributo dell’*International Law Association*, il cui sottocomitato sull’adempimento regionale dei diritti umani, presieduto da Subrata Roy Chowdhury, è stato incaricato per molti anni di svolgere ricerche sugli “stati di emergenza”,²¹⁸.

Se queste proposte della dottrina vanno viste in una prospettiva evolutiva del diritto internazionale, esiste, tuttavia una reale esigenza di migliorare le garanzie dei cittadini nelle situazioni di disordini interni, visto l’atteggiamento di molti Stati che non garantiscono agli oppositori politici interni i diritti che, invece, sono obbligati a garantire ai combattenti e prigionieri nemici, sulla base del diritto umanitario.

²¹⁵Vedi Hans-Peter Gasser, “Un minimum d’humanité dans les situations de troubles et tensions internes: proposition d’un code de conduite”, in *Revue internationale de la CroixRouge*, janvier-février 1988 n° 85 pp. 36-61.

²¹⁶Vedi Theodor Meron, “Proyecto de Declaración-tipo sobre los disturbios y tensiones interiores”, in *Revista internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero 1988 n° 85, pp. 61-79.

²¹⁷Il testo della “Dichiarazione di Turku” è riprodotto nella *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 789, mai-juin 1991, p. 348 ss. Il testo di questa Dichiarazione è stato studiato e trasmesso dalla Sotto-commissione per la lotta contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze alla Commissione dei diritti dell’uomo durante la sua 51^a sessione. La Commissione, con la sua risoluzione 1995/29, ha pregato il Segretario generale di trasmettere il testo della Dichiarazione ai governi ed alle organizzazioni intergovernative e non governative per commenti, ed inoltre di presentare un rapporto a questo riguardo alla Commissione, durante la sua 52^a sessione.

²¹⁸ Il Comitato della *International Law Association* riunito a Ginevra il 7-8 marzo 1984 elaborò un progetto di 16 articoli sui “diritti e le libertà non derogabili” in periodo di emergenza. Tali diritti sono i seguenti: il diritto ad una personalità legale (articolo 1), la libertà dalla schiavitù o dalla servitù, la libertà dalla discriminazione (articolo 3), il diritto alla vita (articolo 4), il diritto alla libertà (articolo 5), il divieto di tortura (articolo 6), il diritto ad un equo processo (articolo 7), la libertà di pensiero, coscienza e religione (articolo 8), divieto di incarcerazione per l’incapacità di adempiere ad una obbligazione contrattuale (articolo 9), i diritti delle minoranze (articolo 10), i diritti della famiglia (articolo 11), il diritto ad un nome (articolo 12), i diritti del fanciullo (articolo 13), il diritto ad una cittadinanza (articolo 14), il diritto alla partecipazione politica (articolo 15), il diritto al ricorso (articolo 16).

Centro Studi per la Pace
www.studiperlapace.org

CAPITOLO IV. LA TUTELA STRUMENTALE DEI DIRITTI NELLE SITUAZIONI DI “DISORDINI INTERNI”.

I. Introduzione

Il presente capitolo si propone di esaminare comparativamente i diversi meccanismi di attuazione coattiva delle norme previsti nel diritto internazionale umanitario e nei diritti dell'uomo, con riguardo alle situazioni di disordini interni.

I meccanismi di controllo sul rispetto delle norme sono diversi nell'ordinamento interno e nell'ordinamento internazionale.

Mentre uno Stato per far rispettare il diritto interno è dotato di un grande apparato di controllo e di repressione (pubblica amministrazione, tribunali, polizia, ecc.), la comunità internazionale non ha un sistema accentrato di garanzia dell'attuazione delle norme, e quindi si affida agli stessi Stati ed alle organizzazioni internazionali (soprattutto le Nazioni Unite) per far rispettare il diritto internazionale.

Per quanto riguarda il diritto internazionale umanitario i mezzi di garanzia previsti si possono distinguere in tre tipi: mezzi preventivi, mezzi di controllo e mezzi di repressione. A queste tre categorie di mezzi, che sono strettamente giuridici, ne va aggiunta una quarta che comprende il ruolo dei mass-media e dell'opinione pubblica internazionale.

Questa classificazione grosso modo si può estendere anche ai diritti dell'uomo, i cui organismi internazionali di tutela prevedono degli strumenti per prevenire, controllare ed, ove fosse necessario, reprimere le violazioni dei diritti umani.

Nelle convenzioni internazionali di diritto umanitario non esiste alcuna disposizione specifica che si riferisca ai mezzi di attuazione nei conflitti interni, e men che mai nelle situazioni di disordini interni. In effetti, il sistema di attuazione del diritto internazionale umanitario nel suo complesso è stato previsto per i conflitti armati internazionali e non può essere *tout court* esteso anche ai conflitti armati non internazionali ed ai disordini interni.

Il sistema delle Potenze protettrici²¹⁹ non è previsto per i conflitti interni, ed *a fortiori* per i disordini interni, così come non è prevista nessuna procedura d'inchiesta. Solo il CICR si vede assegnato un piccolo ruolo, potendo "offrire i suoi servizi alle Parti in conflitto", se di Parti si può parlare in un conflitto interno o in un disordine interno, senza che esse siano obbligate ad accettarli.

Occorre quindi fare riferimento a quelle norme del diritto umanitario, che in qualche modo sono applicabili per analogia ai disordini interni (per esempio i mezzi preventivi di attuazione), alle norme contenute nelle convenzioni sui diritti umani ed al diritto internazionale generale.

²¹⁹Il commento alla I Convenzione di Ginevra dà la seguente definizione di Potenza protettrice :

"Une Puissance protectrice est un Etat chargé par un autre Etat (dit Puissance d'origine) de sauvegarder ses intérêts et ceux de ses ressortissants auprès d'un troisième Etat (dit Etat de résidence)".

II. I mezzi preventivi finalizzati all'attuazione del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo

La migliore garanzia per l'applicazione del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo sta evidentemente nel rispetto da parte degli Stati della regola fondamentale *pacta sunt servanda*.

Fra i mezzi preventivi di attuazione, si possono far rientrare il recepimento da parte degli Stati delle norme del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo nel proprio diritto nazionale, l'eventuale adozione di norme statali volte a tutelare i suddetti diritti, l'istituzione di ricorsi interni, giudiziari od amministrativi, predisposti anch'essi per la tutela di tali diritti ed, infine, lo svolgimento di brevi corsi di formazione in materia dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario per i membri delle forze armate e delle forze di polizia.

Per quanto riguarda la prima modalità, molte norme di queste due branche del diritto internazionale sono "self-executing". Esse possono, dunque, ove siano formalmente recepite nell'ordinamento statale, essere direttamente applicate a livello nazionale e fatte valere dai singoli davanti alle giurisdizioni nazionali²²⁰.

²²⁰Vedi per il Patto: Oscar Schachter, "The Obligation to implement the Covenant in Domestic Law" , in: Henkin (éd.), *The International Bill of Rights* , New York, 1981, p. 326/327; per la Convenzione europea: Luzius Wildhaber, "Erfahrungen mit der europäischen Menschenrechtskonvention" , in : Société suisse des juristes, *Rapports et communications*, Fascicule 3, 1979, p. 334-341 e per il diritto umanitario: Dietrich Schindler, "Kriegsrecht und Menschenrechte" , in : Haefelin/Haller/Schindler (éd.), *Menschenrechte, Föderalismus, DemoKratie, Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi*, Zürich, 1979, p. 343.

Per ciò che concerne la normativa statale volta a tutelare i diritti dell'uomo, talune convenzioni sui diritti umani prevedono l'obbligo di adottarla²²¹. Nel diritto umanitario quest'obbligo è ancora più preciso: delle leggi e dei regolamenti di esecuzione devono essere elaborati²²², per esempio sotto forma di manuali militari che stabiliscono le regole di condotta per i combattenti. Talune convenzioni richiedono persino l'istituzione di un sistema di repressione penale che stabilisca delle sanzioni penali e disciplinari²²³ e l'emanazione di leggi sull'uso del simbolo della croce rossa e della mezzaluna rossa²²⁴.

Gli Stati sono obbligati a prevedere delle istanze di ricorso interne, giudiziarie od amministrative, che i singoli possono adire per far valere i diritti previsti dalle convenzioni sui diritti umani e, con specifico riguardo alle situazioni di disordini interni, i diritti che rimangono inderogabili²²⁵.

²²¹Vedi espressamente articolo 2 par. 2 del Patto, articolo 2 della Convenzione americana ed articolo 1 della Carta africana. La Convenzione europea non prevede un tale obbligo, ma l'articolo 57 prevede che ad uno Stato Parte si può chiedere di riferire "sulla maniera in cui il suo diritto interno assicura l'applicazione effettiva della Convenzione", e ciò implica che può essere necessario l'adozione di norme statali di esecuzione.

²²²Vedi in particolare l'articolo 80 par. 1 del I Protocollo. Inoltre gli articoli 48 della I, 49 della II, 128 della III e 145 della IV Convenzione e l'articolo 84 del I Protocollo prevedono che le leggi di esecuzione devono essere comunicati alle altre Parti.

²²³La creazione di un tale sistema è richiesta espressamente dall'articolo 49 par. 1 della I, 50 par. 1 della II, 129 par. 1 della III e 146 della IV Convenzione oltre che dagli articoli 43 par. 1 e 85 par. 1 del I Protocollo.

²²⁴Vedi gli articoli 42, 44, 53 e 54 della I e gli articoli 44 e 45 della II Convenzione.

²²⁵Vedi gli articoli 2 par. 3 del Patto, 13 della Convenzione europea, 25 della Convenzione americana e 26 della Carta africana.

Per quanto riguarda il diritto umanitario, solo in rari casi, che riguardano esclusivamente i conflitti armati internazionali, è previsto un obbligo di mettere a disposizione delle persone protette delle vie di ricorso interne²²⁶.

Infine, in caso di disordini interni, fra le misure concrete rivestono grande importanza la formazione di personale qualificato, la presenza di consiglieri giuridici presso le forze armate²²⁷ e la diffusione dei principi del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo fra le forze armate e la popolazione civile.

L'obbligo di formazione va letto nel senso che le autorità civili e militari, responsabili dell'ordine pubblico, devono conoscere dettagliatamente, anche avvalendosi di consiglieri giuridici, quali sono i diritti umani inderogabili e le garanzie di cui godono i "ribelli", gli "insorti", i "guerriglieri", che si oppongono allo Stato.

In queste situazioni di grave perturbazione dell'ordine pubblico interno, un ruolo essenziale è svolto dalle forze di polizia intese in senso lato e, dunque, compresi i servizi segreti, la polizia militare, le forze armate o le milizie che esercitano delle funzioni di polizia e che sono incaricate di far rispettare la legge, di svolgere delle indagini, di assicurare l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato²²⁸. Da qui nasce la

²²⁶Vedi l'art. 5 par. 2 della III Convenzione oltre agli articoli 35 par. 2 e 43 par. 4 della IV Convenzione. In caso di occupazione di territori stranieri, le Potenze occupanti possono prevedere delle istanze che le persone protette possono adire ed alle quali possono chiedere i risarcimenti per le violazioni subite, così come hanno fatto gli Stati Uniti, la Gran Bretagna e la Francia nelle rispettive zone di occupazione in Germania, dopo la seconda guerra mondiale.

²²⁷Vedi articoli 6 ed 82 del I Protocollo.

²²⁸Vedi la Risoluzione 690, adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa l'8 maggio 1979, relativa alla Dichiarazione sulla polizia.

necessità di un'alta professionalità e di una adeguata preparazione delle forze di polizia in materia di libertà pubbliche e di diritti dell'uomo.

A differenza del diritto umanitario che prevede in caso di conflitto un numero impressionante di misure pratiche che ciascuna Parte deve prendere, i diritti dell'uomo si limitano, normalmente, a degli "obblighi di risultato"²²⁹ e lasciano agli Stati la scelta delle misure pratiche che a volte vengono specificamente previste, quali delle "azioni positive" o l'istituzione di un "ombudsman"²³⁰.

La diffusione delle norme del diritto internazionale umanitario e dei diritti dell'uomo costituisce uno dei più importanti mezzi preventivi per il loro rispetto e la loro attuazione.

In caso di conflitti armati internazionali, il diritto umanitario contiene delle regole di comportamento molto precise per i combattenti. Prevede, per esempio, ciò che un soldato deve fare sul campo di battaglia, ciò che deve fare di un nemico ferito, di un prigioniero di guerra²³¹ e ciò che un comandante deve fare quando prepara un attacco²³². Queste persone non potrebbero rispettare i loro obblighi se non conoscessero queste regole già in tempo di pace.

²²⁹Oscar Schachter, "The Obligation to implement the Covenant in Domestic Law", in: Henkin (éd.), *The International Bill of Rights*, New York, 1981, p. 311.

²³⁰Vedi Oscar Schachter, "The Obligation to implement the Covenant in Domestic Law", in: Henkin (éd.), *The International Bill of Rights*, New York, 1981, p. 319 e 330 ed articoli 2 par. 2 del Patto, 2 della Convenzione americana ed 1 della Carta africana.

²³¹Vedi, per esempio, art. 37 e 44 par. 3 del I Protocollo, art. 12 della I Convenzione, art. 17 e 42 della III Convenzione ed art. 42 del I Protocollo.

²³²Vedi, per esempio, l'art. 57 par. 2 del I Protocollo.

Queste regole di comportamento potrebbero estendersi analogicamente anche alle forze speciali anti-sommossa dell'esercito e della polizia impegnate, durante i disordini interni, in scontri con gli insorti od i guerriglieri e potrebbero costituire un vero e proprio codice di condotta non obbligatorio, destinato a tutte le forze armate che difendono lo Stato contro le minacce interne²³³. Allo stesso modo, le possibili vittime di violazioni non potrebbero far valere i loro diritti se non li conoscessero²³⁴.

Per questo motivo le quattro Convenzioni di Ginevra²³⁵ ed i due Protocolli addizionali pongono l'obbligo, per le Parti contraenti, di diffondere il più largamente possibile, in tempo di pace ed in tempo di guerra, il testo delle Convenzioni, e specialmente di inserirne lo studio nei programmi di istruzione militare e, se possibile, civile, in modo che i principi siano conosciuti dall'intera popolazione, in special modo dalle forze armate combattenti, dal personale sanitario e dai cappellani militari.

Nel campo della diffusione del diritto umanitario resta ancora molto da fare nella maggior parte degli Stati, anche se il CICR, le Società nazionali della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa, compiono dei grandi sforzi in questo campo, organizzando dei seminari e dei corsi, pubblicando delle brochures ed utilizzando i mass-media.

²³³Vedi Hans-Peter Gasser, "Un minimum d'humanité dans les situations de troubles et tensions internes: proposition d'un code de conduite", in *Revue internationale de la Croix-Rouge* (1988), pp. 36-61.

²³⁴Per questo, per esempio, gli articolo 41 della III Convenzione e 99 par. 2 della IV Convenzione prevedono che le Convenzioni devono essere affissi nei campi di prigionieri di guerra e degli internati civili.

²³⁵Vedi art. 47 della I Convenzione, 48 della II Convenzione, 127 della III Convenzione, 144 della IV Convenzione, 83 ed 87 par. 2 del I Protocollo e 19 del II Protocollo.

Per quanto riguarda i diritti dell'uomo solo la Carta africana prevede espressamente un obbligo delle Parti di diffonderla²³⁶. Si può tuttavia ritenere che l'informazione degli agenti statali e del pubblico sui loro obblighi e diritti fa parte delle misure pratiche da intraprendere per dare efficacia ai diritti riconosciuti²³⁷.

A livello universale, le Nazioni Unite, il loro Centro sui diritti dell'Uomo di Ginevra e l'UNESCO, mentre, a livello regionale, il Consiglio d'Europa, la Commissione interamericana sui diritti dell'uomo e la Commissione africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli²³⁸, svolgono, nella diffusione dei diritti dell'uomo, un'azione simile a quella che il CICR svolge nella diffusione del diritto umanitario.

III. I mezzi di controllo: gli strumenti offerti dalle Convenzioni sui diritti dell'uomo

Nel campo dei diritti dell'uomo sono gli organi internazionali, creati dalle convenzioni sui diritti umani, che svolgono un'importante attività di controllo del rispetto e dell'attuazione delle norme contenute in tali convenzioni.

²³⁶Vedi l'art. 25 della Carta africana. Solo la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale contiene una disposizione simile (art. 7)

²³⁷Obbligo previsto, per esempio, dall'art. 2 par. 2 del Patto. Vedi Oscar Schachter, "The Obligation to implement the Covenant in Domestic Law" , in Henkin (ed.), *The International Bill of Rights* , New York, 1981, p. 319.

²³⁸Per quanto riguarda queste due ultime istituzioni, questa attività è prevista nella Convenzione americana (art. 41[a] e nella Carta africana (art. 45 [1] [a]).

Questa attività si esplica essenzialmente attraverso l'esame di rapporti periodici presentati dagli Stati. Inoltre talune convenzioni prevedono la possibilità di ricorsi statali ed individuali in caso di violazione dei diritti umani.

Per quanto riguarda l'esame dei rapporti periodici, che gli Stati sono obbligati a presentare ai sensi dell'articolo 40 del Patto, dell'articolo 62 della Carta africana e dell'articolo 41 della Carta araba, esso costituisce una delle principali possibilità di controllo nel quadro di questi trattati. Nella Convenzione europea (art. 57) è prevista la possibilità di chiedere agli Stati dei rapporti, ma essa non gioca un grande ruolo nella pratica perché esiste un sistema consolidato di ricorsi individuali.

Per permettere un controllo efficace da parte dei vari organi internazionali (Comitato dei diritti dell'uomo per il Patto, Commissione africana dei diritti dell'uomo per la Carta africana, Comitato di esperti dei diritti dell'uomo per la Carta araba), questi rapporti non devono limitarsi a tracciare un quadro del sistema giuridico degli Stati, ma devono anche contenere delle indicazioni su fatti specifici, sulla prassi giudiziaria ed amministrativa e sui fattori che rendono difficile l'applicazione delle norme contenute nelle convenzioni sui diritti umani²³⁹.

Per quanto riguarda la possibilità di adire gli organi giurisdizionali internazionali per la tutela dei diritti umani occorre sottolineare l'originalità e la completezza della Convenzione europea riguardo alla tutela giurisdizionale di tali diritti. Partendo

²³⁹Con riguardo alle situazioni di disordini interni a titolo di esempio si possono citare alcuni passi contenuti nelle osservazioni del Comitato per i diritti dell'uomo delle Nazioni Unite sul rapporto iniziale dell'Azerbaïdjan (CCPR/C/81/Add.2): "le Comité constate que l'état d'urgence a été déclaré en 1993, et se montre préoccupé par

dall'idea che una giustizia senza un organo giudicante non è che una vuota parola, i suoi redattori hanno istituito un vero meccanismo giudiziario di garanzia internazionale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. A questo riguardo, furono create una Commissione ed una Corte europea, completate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, incaricate di vigilare sul controllo del rispetto da parte delle Alte Parti contraenti delle disposizioni contenute nella Convenzione (articolo 19)²⁴⁰.

Un meccanismo analogo esiste anche nella Convenzione americana, se pur con qualche differenza. Infatti la Convenzione americana è l'unica convenzione sui diritti umani in cui il ricorso individuale è considerato obbligatorio nel senso che uno Stato, che diviene parte contraente della Convenzione, accetta automaticamente la competenza della Commissione interamericana a conoscere dei ricorsi individuali (articolo 44). Per quanto riguarda, invece, i ricorsi statali, la Commissione interamericana può conoscere di tali ricorsi solo se gli Stati, oltre ad avere ratificato la Convenzione, le hanno anche riconosciuto la competenza in tal senso (articolo 45). Su questo punto esiste una sensibile differenza con il sistema della Convenzione europea, che prevede una procedura facoltativa per i ricorsi individuali ed una procedura obbligatoria per i ricorsi statali. Infatti nell'ambito della Convenzione europea il ricorso individuale è possibile

l'absence de précision de la loi régissant les conditions dans lesquelles cet état d'urgence peut être mis en oeuvre" [Comité des droits de l'homme, Observations des Azerbaïdjan, U.N. Doc. CCPR/C/79/Add.38 (1994)].

²⁴⁰Quando entrerà in vigore il Protocollo n°11, aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa l'11 maggio 1994, la Commissione scomparirà ed il Comitato dei Ministri perderà la competenza ad accertare le violazioni della Convenzione e manterrà esclusivamente il potere di controllare l'esecuzione delle sentenze della Corte.

solo se lo Stato ha fatto una dichiarazione che permette tale ricorso (art. 25)²⁴¹ ed anche nel sistema del Patto, un ricorso di un individuo è ricevibile solo se è diretto contro uno Stato che è parte del Protocollo Opzionale.

Il Patto ha previsto l'istituzione di un solo organo, il "Comitato dei diritti dell'uomo", la cui principale funzione è di esaminare i rapporti presentati dagli Stati parti "sulle misure che hanno adottato e che danno effetto ai diritti riconosciuti nel ... Patto e sui progressi realizzati nel godimento di questi diritti" (articolo 40, 1° comma).

La Carta africana ha previsto la creazione di una Commissione "incaricata di promuovere i diritti dell'uomo e dei popoli e di assicurare la loro protezione in Africa" (articolo 30). La Carta ha previsto due procedure distinte. La prima riguarda le comunicazioni statali sulle violazioni dei diritti umani; la seconda riguarda le comunicazioni individuali la cui procedura è molto simile a quella stabilita nel quadro delle Nazioni Unite sulla base della Risoluzione 1503 del Consiglio economico e sociale.

La Carta araba non ha previsto alcun tipo di ricorso individuale, non avendo istituito né una Commissione e né una Corte, ma solo un Comitato di esperti dei diritti dell'uomo.

Oltre che nelle convenzioni generali sui diritti dell'uomo questi meccanismi sono contemplati anche dalle convenzioni che si occupano di specifici diritti umani.

²⁴¹Quando entrerà in vigore il Protocollo n° 11, la ratifica della Convenzione comporterà l'accettazione automatica per gli Stati dei ricorsi individuali.

La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale prevede anche un meccanismo di protezione che si avvicina a quello della Convenzione europea e che è assicurato da un organo permanente: il "Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale" che può ricevere comunicazioni provenienti dagli Stati e ricorsi individuali, a condizione che lo Stato in causa gli abbia riconosciuto questa competenza (articolo 14).

La Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne ha previsto che un Comitato per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne esamini dei rapporti periodici presentati dagli Stati parti sulle "misure di ordine legislativo, giudiziario, amministrativo o altro che hanno adottato per dare efficacia alle disposizioni della . . . Convenzione" (articolo 18, 1° comma).

La Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti ha previsto un sistema di rapporti periodici (articolo 19) oltre che, a titolo facoltativo, l'esame di comunicazioni provenienti dagli Stati (articolo 21), e persino di petizioni individuali (articolo 22). Un Comitato contro la tortura è stato creato per vigilare sull'applicazione della Convenzione.

La Convenzione relativa ai diritti del fanciullo ha previsto l'istituzione di un Comitato dei diritti del fanciullo.

IV. Segue: l'azione del CICR

Nel campo del diritto umanitario il CICR ne è in pratica l'organo principale di attuazione e di controllo. Esso vigila sull'applicazione ed il rispetto del diritto umanitario e, facendo ciò, dà anche un contributo importante al rispetto dei diritti umani nei conflitti armati.

Ora, come si sa, le convenzioni di diritto umanitario non riconoscono competenze specifiche al CICR in situazioni di disordini interni, ma, nonostante ciò, esso ha sviluppato, in tali situazioni, un'azione simile a quella svolta in caso di conflitti armati.

Occorre quindi preliminarmente esaminare su quali basi giuridiche il CICR ha potuto fondare quest'azione e quali sono le attività concretamente svolte.

Questa base giuridica deriva da molteplici elementi e si basa cronologicamente sulla prassi, sulle risoluzioni delle Conferenze Internazionali della Croce Rossa e sugli statuti del CICR e del Movimento internazionale della Croce Rossa.

Per quanto riguarda la prassi fino alla Prima Guerra Mondiale, il CICR quasi non fece distinzione tra guerra civile e disordini interni. La sua prima azione di assistenza in favore delle popolazioni civili colpite da disordini interni fu l'invio di soccorsi in Montenegro, destinati ai rifugiati che erano fuggiti dalla Herzegovina nel 1875. Le prime visite a "detenuti politici" ebbero luogo in Russia e in Ungheria, rispettivamente negli anni 1918 e 1919.

Nel periodo fra le due guerre mondiali, i suoi delegati effettuarono visite a persone incarcerate a causa di disordini o tensioni interne nei seguenti paesi: Irlanda (1923), Polonia (1924), Montenegro (1924), Italia (1931), Austria (1934), Germania (1935 e 1938) e Lituania (1937).

Però, queste visite erano occasionali e potevano rappresentare unicamente l'inizio di una consuetudine. In realtà, solo dopo la Seconda Guerra Mondiale il CICR ha aumentato il numero e il ritmo delle sue visite a persone incarcerate nel proprio paese in seguito a disordini interni. A titolo di esempio, dal 1945, il CICR ha visitato più di 500.000 "detenuti politici" in 95 paesi, in situazioni di disordini interni non coperte dalle Convenzioni di Ginevra, al fine di verificare le sole condizioni materiali e psicologiche di detenzione, senza pronunciarsi sui motivi della detenzione. Più precisamente, fra il 1980 ed il 1985 i delegati del CICR hanno effettuato, in più di 600 luoghi di detenzione diversi, 12.250 visite e hanno registrato o hanno avuto colloqui con 151.000 "prigionieri politici". Solo per ricordare gli interventi più recenti basta citare le visite ai luoghi di detenzione effettuate in Congo (1960-1965), Sudafrica (1963-1986), Indonesia (1965-1981), Grecia (1967-1971), Irlanda del Nord (1971-1986), Uruguay (1972-1985), Cile (1973-1978), Iran (1977-1981), Filippine (1977-1986), Polonia (1981-1984).

Queste visite, nella quasi totalità, si svolsero in condizioni conformi alla prassi del CICR al riguardo: con la possibilità, in particolare, per i suoi delegati di avere colloqui senza testimoni con detenuti di propria scelta e di poter tornare a vedere con regolarità

le persone ed i luoghi già visitati. È da segnalare, tuttavia, che alcuni Governi hanno rifiutato le offerte di servizi del CICR, o hanno posto condizioni che il CICR ha ritenuto di non potere accettare.

Il compito tradizionale del CICR, dunque, quando si verificano disordini o tensioni interne consiste nel visitare i “prigionieri politici” nei luoghi di detenzione (prigioni, campi) per verificarne le condizioni di detenzione ed il trattamento. Ma eccezionalmente può anche fornire assistenza materiale ai detenuti così come è avvenuto in Ruanda, dove dopo il genocidio del 1994, le carceri erano sovraffollate e carenti di ogni servizio.

Altri interventi del CICR riguardano il soccorso delle persone, vittime dei disordini, garantendo un’assistenza medica (cure mediche, ospedali, centri di riabilitazione). Il CICR fornisce anche aiuti alimentari, vestiario ed altri generi di prima necessità alle popolazioni civili sfollate a causa dei disordini. In Ruanda, per esempio, il CICR si è occupato di più di un milione di civili, la maggior parte dei quali erano persone sfollate a causa delle tensioni etniche, svolgendo le seguenti attività: visite alle persone detenute, la ricostruzione del sistema di approvvigionamento idrico, programmi medici di base, ricongiungimenti familiari, in particolare la registrazione dei bambini non accompagnati.

Quest’ultima attività viene svolta dal CICR attraverso l’Agenzia centrale di Ricerche i cui compiti consistono, essenzialmente, nel cercare delle persone di cui i parenti non hanno più notizia o che sono scomparse, nell’assicurare lo scambio di corrispondenza

fra parenti quando i mezzi normali di comunicazione sono interrotti e nell'organizzare dei ricongiungimenti familiari e dei rimpatri. Situazioni, queste, molto frequenti nei disordini interni.

In breve, il CICR ha distribuito alle vittime dei conflitti armati e dei disordini interni, nelle diverse regioni del mondo, aiuti per circa due miliardi di franchi svizzeri.

Fra le azioni di soccorso più importanti dal 1945 ad oggi vanno ricordate quelle compiute in Ungheria, nello Yemen, nel Libano, in Irak, a Cipro, in Vietnam, in Cambogia, in Tailandia, in Nicaragua, in Salvador, in Nigeria, in Mozabinco, in Angola, in Etiopia, in Sudan, in Somalia, nella ex-Jugoslavia in Ruanda ed in Cecenia e nelle altre regioni caucasiche, colpite da gravi disordini a sfondo etnico-religioso e da spinte indipendentiste.

Il CICR interviene eccezionalmente anche in caso di cattura di ostaggi, ma non offre spontaneamente i suoi servizi in tali situazioni. Tuttavia, se tutte le parti coinvolte ne richiedono l'intervento, il CICR esamina la possibilità di agire ma a determinate condizioni²⁴². Per esempio, nel corso della cattura degli ostaggi americani, per mano

²⁴²La sua politica al riguardo si fece pubblica nella *Revista Internacional de la Cruz Roja*, numero di ottobre 1972, e fu esposta più dettagliatamente nella XXIV Conferenza Internazionale della Croce Rossa (Manila, 1981), insieme con i commenti sull'incarico delle Società Nazionali per ciò che riguarda la cattura di ostaggi: *Atteggiamento della Croce Rossa per quanto riguarda la cattura di ostaggi*. Relazione presentata dal CICR (CGO/3/1), Ginevra, agosto 1981, 9 pp. La linea di azione del CICR in questo ambito si riassume nei cinque seguenti principi:

- I. Il CICR riprova gli atti che violano i principi del diritto e dell'umanità, specialmente quelli che colpiscono o minacciano le vite innocenti. Tanto in questo come in qualsiasi altro aspetto, il CICR ha come guida l'interesse delle vittime ed il desiderio di aiutarle.
- II. I delegati del CICR potranno eventualmente prestare agli ostaggi una assistenza materiale e, con la loro presenza un appoggio morale. Tuttavia, per regola generale, non rientra nelle attribuzioni dei delegati partecipare ai negoziati tra le autorità interessate e gli autori di tali atti.

degli “studenti islamici” il 4 novembre 1979, nell’ambasciata degli Stati Uniti a Teheran, due delegati del CICR, fra cui un medico, furono autorizzati, il 14 aprile 1980, a visitare gli ostaggi. Nel corso di questa visita, i delegati fecero compilare agli ostaggi dei messaggi che furono in seguito trasmessi dal CICR alle loro famiglie.

Più recentemente, nel caso degli ostaggi presso l’ambasciata giapponese a Lima ad opera di un commando di guerriglieri Tupac Amaru, un delegato del CICR ha svolto, insieme all’Arcivescovo di Lima, un’opera di mediazione tra i guerriglieri ed il Governo peruviano per una soluzione pacifica della crisi, che si è invece conclusa con l’intervento dei corpi speciali dell’esercito, l’uccisione dei guerriglieri e la liberazione degli ostaggi.

Per quanto riguarda il secondo elemento su cui si fonda l’azione del CICR in caso di disordini interni, cioè le risoluzioni delle Conferenze Internazionali della Croce Rossa, va fatta una breve premessa sulla natura giuridica di tali risoluzioni. La dottrina è unanime nel ritenere che queste non siano obbligatorie per gli Stati parti alle Convenzioni di Ginevra. Tuttavia, si può affermare che tali risoluzioni, oltre ad un

III. Se l’interesse delle vittime lo richiede, e mentre non vi sono né contatti diretti né altri intermediari, il CICR potrà, eccezionalmente, occuparsi della questione a richiesta di una parte interessata e con il consenso delle altre. Le parti interessate dovranno impegnarsi a non ricorrere alla forza, a non prendere nessun mezzo pregiudizievole per gli ostaggi e a non ostacolare la libertà di azione dei delegati, mentre effettuano i contatti.

IV. I delegati solleciteranno che si concedano loro tutti i mezzi per assistere le vittime e, sempre che sia possibile ed opportuno, che le persone che necessitano di cure particolari (feriti, malati, bambini, ecc.) stiano in condizioni di sicurezza.

V. Sia che i delegati partecipino ai negoziati sia che il loro compito sia solo quello di semplici portavoce, le parti saranno sempre le uniche responsabili delle proposte trasmesse, delle decisioni prese e degli atti commessi. I delegati non possono garantire che si compiano le decisioni o i requisiti stipulati dalle parti.

indubbio valore politico e morale, siano indicative dell'*opinio* degli Stati, che partecipano alle Conferenze che le adottano.

Sul piano legislativo, le Conferenze internazionali della Croce Rossa hanno incoraggiato il CICR a proseguire i suoi sforzi in vista innanzi tutto dell'applicazione automatica ed obbligatoria dell'articolo 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, e poi, dell'estensione del suo campo di applicazione anche ai disordini interni.

Già nel progetto di convenzione internazionale, presentato nel 1912 da Clark, si prevedeva che la Croce Rossa Internazionale fosse legittimata a portare soccorso sia nelle guerre civili che nelle situazioni di disordini interni, e persino in caso di tensioni interne. Ma tale progetto non fu accolto.

Nel 1921 la risoluzione XIV della X Conferenza Internazionale della Croce Rossa affermava, nella parte contenente i Principi generali:

“1. La Cruz Roja, que está por encima de toda rivalidad política, social, confesional, de raz, de clase y de nacionalidad afirma su derecho y deber de acción de socorro en caso de guerra civil, y de *perturbaciones sociales y revolucionarias*.

La Cruz Roja reconoce que todas las víctimas de la guerra civil o de *las perturbaciones mencionadas*, sin ninguna excepción, tienen el derecho de ser socorridas, de conformidad con los principios generales de la Cruz Roja”²⁴³.

²⁴³Corsivo non nel testo.

Fino al 1965, questa risoluzione costituì la sola base di azione del CICR e delle Società Nazionali.

Nel 1965 a Vienna la Conferenza Internazionale della Croce Rossa adottò la risoluzione XXXI che riguardava, sia i conflitti armati non internazionali, che i disordini interni. In tale risoluzione si esprimeva viva preoccupazione per l'insufficiente protezione delle vittime nei disordini interni e si chiedeva al CICR di proseguire la sua azione per estendere l'aiuto umanitario della Croce Rossa Internazionale con l'appoggio delle Società Nazionali e degli Stati.

La XXI Conferenza internazionale della Croce Rossa, tenuta ad Istanbul nel 1969²⁴⁴, segnò una tappa importante nello studio del problema della protezione delle vittime nei conflitti non internazionali e nella proposta di un miglioramento della regolamentazione giuridica. Infatti, il CICR presentò un rapporto dettagliato, mettendo chiaramente in evidenza la direzione da seguire per sviluppare questa protezione, andando anche al di là del contenuto dell'articolo 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra²⁴⁵.

Le poche risoluzioni emanate dalle Conferenze Internazionali della Croce Rossa riguardo ai disordini interni attribuiscono al CICR un ruolo preponderante. In definitiva, il diritto di iniziativa del CICR si baserebbe sui principi umanitari che sono la fonte di ispirazione delle Convenzioni e che “prevalgono su ogni formulazione giuridica”. Esso costituisce la base essenziale, e persino esclusiva di ogni attività.

²⁴⁴Vedi *XXI Conférence internationale de la Croix-Rouge, Istanbul, 1969*. Rapporto.

In dottrina le opinioni divergono sulla natura consuetudinaria o meno di questo diritto di iniziativa. L'*opinio* degli Stati non è unanime al riguardo e si possono considerare indici rivelatori l'emendamento britannico alla risoluzione del 1965, che chiedeva l'eliminazione del riferimento ai disordini interni ed i numerosi casi in cui all'offerta di intervento da parte del CICR viene opposto un rifiuto da parte degli Stati.

La Croce Rossa agisce, dunque, conformemente alla sua missione, ponendosi al di sopra delle regole strettamente positive, che le Convenzioni formulano, ispirandosi, invece, ai principi umanitari che costituiscono la fonte delle Convenzioni.

Il CICR ha convocato diverse commissioni e riunioni di esperti incaricate di studiare i mezzi per rafforzare la protezione generale delle vittime nei casi di disordini e di tensioni interne²⁴⁶. Queste riunioni di esperti hanno confermato l'esistenza di un diritto di iniziativa umanitaria da parte del CICR, diritto riaffermato nella risoluzione VI della XXIV Conferenza Internazionale della Croce Rossa (Manila, 1981)²⁴⁷.

²⁴⁵Vedi, *Réaffirmation et développement des lois et coutumes applicables dans les conflits armés*, Rapporto presentato dal CICR, Istanbul, 1969, D.S.-4 a, b, e. Vedi anche, *Protection des victimes des conflits non internationaux*, Rapporto presentato dal CICR, Istanbul, 1969, D.S. 5 a-b.

²⁴⁶1. Commissione di esperti incaricata di esaminare la questione dell'assistenza ai detenuti politici, (giugno 1953).
2. Commissione di esperti incaricata di esaminare la questione dell'applicazione dei principi umanitari in caso di disordini interni (ottobre 1955).
3. Commissione di esperti incaricata di esaminare la questione dell'aiuto alle vittime dei conflitti interni (ottobre 1962).
4. Meeting di Esperti (1969).
5. Consulazione di Esperti concernenti i conflitti armati non internazionali e la guerriglia (1970).
6. Conferenza di Esperti governativi sulla riaffermazione e lo sviluppo del diritto internazionale umanitario applicabile nei conflitti armati (1971).

²⁴⁷“Rispetto del diritto internazionale umanitario e dei principi umanitari e appoggio alle attività del Comitato Internazionale della Croce Rossa”

Un ultimo fondamento dell'azione del CICR nei disordini interni è costituito dagli Statuti del Movimento Internazionale della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa e del CICR.

Anche se la Croce Rossa nacque nel 1863 con la fondazione del CICR e delle prime Società Nazionali, il movimento non ebbe statuti fino al 1928, anno in cui furono approvati dalla XIII Conferenza Internazionale della Croce Rossa (L'Aja, 1928).

Gli Statuti della Croce Rossa internazionale e del CICR forniscono anche una base giuridica generale all'azione umanitaria in caso di disordini interni.

L'articolo 5 degli Statuti del Movimento internazionale della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa, attualmente in vigore, approvati dalla XXV Conferenza Internazionale della Croce Rossa, (Ginevra, 1986), stabilisce, nella parte dedicata al CICR, che:

La XXIV Conferenza Internazionale della Croce Rossa,

profondamente preoccupata per la Relazione di attività del Comitato Internazionale della Croce Rossa,

comprovando che, in vari conflitti armati, si violano disposizioni fondamentali delle Convenzioni di Ginevra e che spesso queste gravi violazioni hanno come conseguenza di ostacolare le attività svolte dal comitato Internazionale della Croce Rossa in virtù del diritto internazionale applicabile nei conflitti armati, internazionali, interni o misti,

comprovando, in più, che il Comitato Internazionale della Croce Rossa non sempre può portare a termine le sue attività di indole umanitaria nei casi di disordini e tensioni interne,

allarmata per queste violazioni delle norme del diritto delle genti e dei principi umanitari, così come per lo sviluppo della violenza e il disprezzo dei diritti umani nel mondo,

ricordando che, in virtù delle Convenzioni di Ginevra, gli Stati hanno l'obbligo non solo di rispettare ma anche di far rispettare queste Convenzioni,

fà un appello solenne perché, in ogni tempo e in ogni circostanza, si salvaguardino le norme del diritto internazionale umanitario e i principi umanitari universalmente riconosciuti e si concedano al Comitato Internazionale della Croce Rossa tutte le facilitazioni che richiede il compimento del mandato umanitario che gli ha conferito la comunità internazionale. “

“2. De conformidad con sus Estatutos, el cometido del Comité Internacional es, en particular:

d) hacer siempre lo posible, como Institución neutral, cuya actividad humanitaria se ejerce especialmente en caso de guerra — internacional o de otra índole — o de disturbios internos, en asegurar protección y asistencia a las víctimas militares y civiles en dichos conflictos y de sus consecuencias directas;

(.....)

3). El Comité Internacional puede tomar todas las iniciativas humanitarias que correspondan a su misión de institución intermediaria específicamente neutral e independiente, y considerar todas aquellas cuestiones que requieran el examen de tal institución”.

Dunque, sulla base dell’articolo 5 par. 3, si riconosce al CICR un diritto di iniziativa umanitaria nelle situazioni di disordini interni, come già era previsto nell’articolo VI dei precedenti Statuti, approvati dalla XVIII Conferenza Internazionale della Croce Rossa nel 1952 a Toronto²⁴⁸.

²⁴⁸L’articolo VI così stabiliva: “5. Istituzione neutrale, la cui attività si esercita specialmente in caso di guerra, di guerra civile o di disordini interni, si sforza, in ogni tempo, di assicurare protezione e assistenza alle vittime militari e civili di detti conflitti e delle sue conseguenze dirette.

(...)

6. Prende tutte le iniziative umanitarie che corrispondano alla sua missione di istituzione intermediaria specificamente neutrale e indipendente, e prende in considerazione tutte quelle questioni che richiedano l’esame di tale istituzione”.

Il modo in cui vengono adottati questi statuti dà loro un particolare valore giuridico internazionale. Essi vengono infatti adottati da una Conferenza internazionale della Croce Rossa che riunisce, oltre alle Società nazionali della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa, alla loro federazione, alla Lega delle Società della Croce Rossa e della Mezza Luna Rossa e del CICR, anche tutti gli Stati parti alle Convenzioni di Ginevra.

Ed il fatto che praticamente quasi tutti gli Stati della comunità internazionale siano parti alle Convenzioni di Ginevra ed abbiano contribuito all'approvazione degli Statuti, depone nel senso dell'esistenza di un'*opinio* diffusa tra gli Stati a favore dell'intervento del CICR nelle situazioni di disordini interni.

V. I mezzi di repressione e le forme di responsabilità

Per la repressione delle violazioni dei diritti umani nelle situazioni di disordini interni, in assenza di specifici meccanismi di repressione previsti dal diritto umanitario ci si deve riferire ai meccanismi previsti dal diritto internazionale generale ed a quelli eventualmente predisposti dalle convenzioni sui diritti dell'uomo nella misura in cui questi siano applicabili ai disordini interni.

Come si è visto in precedenza, infatti, l'articolo 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra e le disposizioni del II Protocollo addizionale, non sono formalmente applicabili ai disordini interni, mentre lo sono i principi contenuti nell'articolo 3 comune in quanto di diritto consuetudinario²⁴⁹.

²⁴⁹Vedi *supra* cap. III, par. 3.

Sulla base del diritto internazionale generale classico lo Stato, il cui cittadino subisce un torto da parte di un altro Stato può reagire facendo scattare la responsabilità internazionale di quest'ultimo, con tutte le conseguenze che ne derivano.

Nelle situazioni di disordini interni la vittima delle violazioni dei diritti dell'uomo, che può essere l'insorto o l'oppositore politico, sarebbe, dunque, priva di protezione in quanto cittadino dello stesso Stato responsabile delle violazioni.

Ma così non è perché nelle ipotesi di cui ci si occupa si tratta di violazioni di norme sui diritti umani, ossia norme che prevedono obblighi *erga omnes*. Da ciò consegue che tutti gli altri Stati parti ad una convenzione sui diritti umani sono vittime di una violazione commessa da uno Stato. In questo senso la Commissione di diritto internazionale ha riconosciuto come Stato leso "tout autre Etat partie au traité multilatéral . . . , lorsqu'il est établi . . . iii) que le droit [lésé] a été créé ou est reconnu pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales"²⁵⁰.

In caso di violazione dei diritti dell'uomo nelle situazioni di disordini interni, uno Stato parte alla convenzione violata può ricorrere alle procedure contemplate da detta convenzione e chiedere il rispetto della norma e l'applicazione delle più opportune forme di riparazione a favore dell'individuo, vittima della violazione: ogni Stato, dunque, potrà pretendere la cessazione dell'illecito, la *restitutio in pristinum*, ove queste

²⁵⁰Art. 5 par. 2 della seconda parte del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, adottato provvisoriamente dalla Commissione di diritto internazionale durante la sua 37^a sessione, in *Annuaire de la Commission du droit international*, 1985, vol. II, seconda parte, p. 25-27.

siano possibili, o altre forme di riparazione quali l'indennizzo della vittima e la punizione dei colpevoli.

Al di fuori dei meccanismi convenzionali poi, contro uno Stato che viola gli obblighi, posti dal diritto internazionale generale in materia di diritti dell'uomo, e che non proceda alle adeguate forme di riparazione, gli altri Stati possono adottare delle contromisure che non implicano l'uso della forza, come la sospensione di accordi commerciali, o delle misure di ritorsione, come la riduzione dei fondi destinati all'aiuto allo sviluppo. Queste misure costituiscono dei mezzi di pressione che possono rivelarsi efficaci per far cessare le violazioni massicce e sistematiche dei diritti umani. Nella prassi a partire dagli anni '70, gli Stati occidentali hanno cominciato a ricorrere a sanzioni di carattere economico come reazione contro violazioni gravi dei diritti umani: ci si riferisce ai casi degli ostaggi detenuti nell'ambasciata americana a Teheran, della legge marziale in Polonia ecc.²⁵¹.

Nel senso di una tendenza evolutiva e progressiva del diritto internazionale negli ultimi anni si sono moltiplicati gli sforzi in seno alla Comunità internazionale per giungere alla creazione di una Corte criminale internazionale permanente che possa reprimere le violazioni gravi del diritto umanitario e dei diritti dell'uomo²⁵².

²⁵¹Vedi, per degli altri esempi tratti dalla prassi, Flavia Lattanzi, *Garanzie dei diritti dell'uomo nel diritto internazionale generale*, Milano, 1983, pp. 318-324 per le rappresaglie e pp. 333-349 per le misure di ritorsione.

²⁵²Durante la sua quarantaseiesima sessione, tenutasi a Ginevra dal 2 maggio al 22 luglio 1994, la Commissione di diritto internazionale ha elaborato un progetto di statuto di una Corte criminale internazionale.

VI. L'azione delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali.

Ai sensi dell'articolo 1 par. 3 e dell'articolo 55 (c) della Carta delle Nazioni Unite, l'O.N.U. ha il compito di favorire il rispetto dei diritti dell'uomo. In seno alla massima organizzazione internazionale sono state elaborate delle procedure relative alle violazioni di questi diritti, anche al di fuori del Patto. Queste procedure prendono in esame solo le violazioni gravi e sistematiche nel loro insieme e non sulla base di ricorsi individuali²⁵³. Si possono distinguere tre procedure:

1) La Sotto-Commissione contro le misure discriminatorie e la protezione delle minoranze può fare rapporto, in una procedura pubblica, alla Commissione dei diritti dell'uomo del Consiglio economico e sociale, su casi di violazioni flagranti dei diritti dell'uomo, basandosi su informazioni che riceve da organizzazioni non governative, da individui, o dai propri esperti²⁵⁴. In seguito a questi rapporti possono essere istituiti dei gruppi o dei relatori speciali su delle situazioni determinate. Per esempio, un gruppo speciale è stato incaricato di indagare sulla situazione in Africa australe (Risoluzione 2 [XXIII] della Commissione) ed è stato nominato un relatore speciale (M. Ermacora) sulla situazione dei diritti dell'uomo in Afghanistan (Risoluzione 1984/37 dell'ECOSOC e 1984/55 della Commissione).

²⁵³Mohamed El Kouhene, *Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droits de l'homme*, Dordrecht/Boston/Lancaster, 1986, p. 220.

²⁵⁴Vedi le risoluzioni 8 (XIII) della Commissione e 1235 (XVII) dell'ECOSOC.

2) In seguito alla risoluzione 1503 (XLVIII), del Consiglio economico e sociale, adottata il 27 maggio 1970, la Sotto-Commissione per la lotta contro le misure discriminatorie e sulla protezione delle minoranze e la Commissione dei diritti dell'uomo possono esaminare, con una procedura confidenziale ed un po' complicata, delle "comunicazioni" di individui o di gruppi su situazioni, nelle quali i diritti dell'uomo sono violati in maniera flagrante e costante. La procedura non dà, comunque, nessun diritto all'individuo o al gruppo che ha fatto la comunicazione e l'unica sanzione prevista consiste nella pubblicazione delle considerazioni di questi differenti organi internazionali nel caso in cui il paese in cui si sono verificate le violazioni si rifiuti di cooperare.

3) La Commissione ed il Consiglio economico e sociale hanno, infine, istituito dei gruppi di lavoro e dei relatori, incaricati di esaminare dei problemi a dimensione globale come le sparizioni forzate ed involontarie²⁵⁵ o le esecuzioni sommarie od arbitrarie²⁵⁶.

Inoltre, in caso di violazioni gravi del diritto internazionale umanitario l'articolo 89 del I Protocollo del 1977, che corrisponde all'articolo 56 della Carta delle Nazioni Unite, obbliga le Parti contraenti ad agire in cooperazione con l'ONU.

In pratica, gli interventi del Consiglio di sicurezza per violazioni del diritto umanitario hanno riguardato per lo più, fino ad ora, i conflitti internazionali ed i conflitti

²⁵⁵Vedi risoluzione 20 (XXXVI) della Commissione. I rapporti di questo gruppo si trovano nei documenti E/CN.4/1985/15 ed E/CN.4/1986/18.

²⁵⁶Vedi risoluzione 1982/35 dell'ECOSOC.

interni. Per i primi si può citare il caso del conflitto tra l'Iran e l'Irak²⁵⁷, in cui il Segretario generale delle N.U. ha nominato una Commissione di inchiesta per verificare i casi di pretesi maltrattamenti di prigionieri di guerra²⁵⁸ ed ha incaricato degli esperti per indagare sull'utilizzazione di armi chimiche²⁵⁹; per i secondi si può citare il caso della ex-Jugoslavia e del Ruanda. In questi ultimi due casi il Consiglio di Sicurezza ha persino creato due tribunali internazionali, il primo, "per perseguire le persone responsabili delle violazioni contro il diritto internazionale umanitario commesse nel territorio della ex-Jugoslavia dal 1991"²⁶⁰ ed il secondo, per "giudicare i responsabili di atti di genocidio o di altre violazioni gravi del diritto internazionale umanitario commessi nel territorio del Ruanda ed i cittadini ruandesi responsabili di tali atti o violazioni commessi nel territorio degli Stati vicini, tra il 1° gennaio ed il 31 dicembre 1994"²⁶¹.

Negli ultimi anni, soprattutto dalla fine della guerra fredda, con il moltiplicarsi delle situazioni di disordini interni in tutto il mondo e, soprattutto, nell'area centro-orientale europea e nell'area caucasica, altre organizzazioni internazionali, a carattere regionale, hanno accresciuto o si sono viste attribuire nuovi compiti in materia di attuazione dei

²⁵⁷Vedi Risoluzione 548 (1983) del 31 ottobre 1983.

²⁵⁸Vedi Rapporto della missione inviata dal Segretario generale, Documento S/16962 del 19 febbraio 1985.

²⁵⁹Vedi Rapporti delle missioni inviate dal Segretario generale, Documento S/16433 del 26 marzo 1984 ed S/17911 del 12 marzo 1986.

²⁶⁰Risoluzione n° 808 del 1993 del Consiglio di Sicurezza sul conflitto nella ex-Jugoslavia. Vedi anche le Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n° 670 (1990) e 674 (1990) sull'occupazione del Kuwait da parte dell'Irak e la Risoluzione 780 (1992) che crea una Commissione di Esperti per indagare sulle violazioni contro il diritto umanitario commesse nel territorio della ex-Jugoslavia. Vedi anche la Relazione intermedia della Commissione di Esperti che fu elaborata nel compimento della Risoluzione n° 780 (1992) del Consiglio di Sicurezza: S/25274.

²⁶¹Risoluzione n° 955 del Consiglio di Sicurezza dell'8 novembre 1994.

diritti dell'uomo e di assistenza umanitaria. Limitandosi all'ambito europeo si possono citare l'O.S.C.E. e l'Unione Europea.

L'O.S.C.E., che è impegnata in più di 12 missioni, dalla Georgia al Tajikistan, dalla Cecenia alla Lettonia ed ultimamente anche in Albania, svolge un importante ruolo nella c.d. diplomazia preventiva dei conflitti e si occupa degli aspetti civili della gestione delle crisi interne, della promozione e del monitoraggio dei diritti umani, della supervisione e persino dell'organizzazione di libere elezioni.

L'Unione Europea, nell'ambito della propria Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), svolge delle attività di promozione e monitoraggio dei diritti dell'uomo e di assistenza umanitaria. Per esempio, nel marzo 1995 l'Unione Europea ha contribuito con oltre 40 persone al Human Rights Field Operation for Rwanda (HFOR) del Centro delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ed attraverso l'Ufficio Umanitario della Comunità Europea (ECHO), in collaborazione con il CICR, fornisce assistenza umanitaria in tutte quelle aree del mondo colpite da conflitti interni, disordini e catastrofi naturali.

VII. L'incidenza dell'opinione pubblica

In un mondo divenuto villaggio globale grazie ai mezzi di comunicazione di massa ed alle reti telematiche, anche l'opinione pubblica internazionale ed interna, svolge un ruolo attivo nel vigilare sul rispetto da parte degli Stati dei diritti dell'uomo e del diritto umanitario.

Spesso gli organismi internazionali che si occupano della tutela dei diritti dell'uomo hanno solo la pubblicità come arma di sanzione. Ma l'opinione pubblica può essere a volte manipolata e gli stessi casi di violazioni dei diritti dell'uomo possono essere strumentalizzati a fini politici. Ecco che è importante verificare queste violazioni attraverso dei meccanismi di controllo e di inchiesta²⁶². Per quanto riguarda il CICR, esso tradizionalmente svolge tutte le sue attività in maniera confidenziale riferendo soltanto ai Governi. Solo in casi eccezionali il CICR rende pubblici i suoi rapporti per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su casi di violazioni gravi e ripetute del diritto umanitario dopo che i contatti con le autorità sono risultati infruttuosi e la pubblicità rimane l'unico mezzo di denuncia nell'interesse delle vittime²⁶³.

²⁶²Vedi Asbjorn Eide, "Respect des normes humanitaires en cas de troubles et de tensions internes" in : *La guerre aujourd'hui, défi humanitaire*, Genève, 1986, p. 180/181.

²⁶³Vedi "Les démarches du CICR en cas de violations du droit international humanitaire" in *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1981, p. 79-86.

Bibliografia

ABI-SAAB ROSEMARY, *Droit Humanitaire et Conflits internes: Origines et évolution de la Réglementation internationale*, Genève, Institut Henry Dunant, Paris, Pedone, 1986.

ABI-SAAB GEORGES, “Wars of national liberation and the law of war“, in *Annales d'études internationales* (I.U.H.E.I.), vol. 3, 1972, pp. 93-117.

ABI-SAAB GEORGES, “Les guerres de libération nationale et la Conférence Diplomatique sur le droit humanitaire“, in *Annales d'Etudes Internationales*, vol. VIII, 1977, pp. 63-78.

ABI-SAAB GEORGES, “Wars of national liberation and the development of humanitarian law “, in *Declaration on Principles: A quest for universal peace* (Liber amicorum disciplorumque Dr. Bert V.A. Röling), Akkerman, van Krieken, Pannenberg, eds. Leiden, Sijthoff, 1977, pp. 143-173.

ABI-SAAB GEORGES, “Les mécanismes de mise en œuvre du droit humanitaire“, in *RGDIP*, 1978, vol. LXXXII, pp. 103-129.

ABI-SAAB GEORGES, “Wars of national liberation in the Geneva Conventions and Protocols“, in *RCADI*, vol. 165, 1979, IV, pp. 333-445.

AMAR FRANCIS Y GASSER HANS-PETER, “La contribución del Comité internacionalde la Cruz Roja a la lucha contra la tortura. Las visitas del CICR a las personas privadas de libertad en situación de disturbios y tensiones interiores: objetivos y métodos“, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero 1989 n° 91, pp. 28-35.

ANDREWS , “The Northern Ireland Case before the Court“, in *European Law Review*, 1978, pp. 250 e ss.

BENVENUTI PAOLO, “Movimenti insurrezionali e Protocolli Aggiuntivi alle Convenzioni di Ginevra del 1949”, in *Rivista di Diritto internazionale*, LXIV, 1981, pp. 513-558.

BOISSIER LÉOPOLD, “Les troubles intérieurs et l’action du CICR“, *Bulletin interparlementaire*, vol. 39, 1959, pp. 164-171.

BONNER, “ Ireland v. United Kingdom “, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1978, pp. 897 e ss.

BUERGENTHAL THOMAS, “ Proceedings against Greece under the European Convention of Human Rights “, in *American Journal of International Law*, 1968, pp. 441 e ss.

BUERGENTHAL THOMAS and SHELTON DINAH, *Protecting Human Rights in the Americas Cases and Materials*, 4th ed., Kehl · Strasbourg · Arlington, N.P. Engel Publisher, 1995.

CALOGEROPOULOS-STRATIS ARISTIDIS, *Droit humanitaire et droits de l’homme : la protection de la personne en conflit armé*, Genève, 1980.

CALOGEROPOULOS-STRATIS ARISTIDIS, “Droit humanitaire – Droits de l’Homme et victimes des conflits armés “, in SWINARSKI, *Mélanges Jean Pictet, Etudes et Essais sur*

le droit International humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge, Genève, La Haye, Nijhoff, 1984.

CATALDI GIUSEPPE, “La clausola di deroga della Convenzione europea dei diritti dell'uomo “ in *Rivista di diritto europeo*, (1983), pp. 3 e ss.

CHOWDHURY S.R., *Rule of Law in a State of Emergency : The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a state of Emergency*, London, Pinter, 1989.

COUSSIRAT-COUSTÈRE V., “La réserve française à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme“ in *Journal de droit international*, vol.2, (1975), pp. 269-293.

CRYSLER EDWARD, “Brannigan and McBride v. U.K.: A new direction on article 15 derogations under the European Convention on Human Rights ?“ in *Revue Belge de Droit International*, 2 (1994), pp. 603-631.

DE FEYTER KOEN, “The international protection of political prisoners. The practice of the United Nations Commission on Human Rights, the International Committee of the Red Cross and Amnesty International“, in *Revue Belge de Droit International*, vol. XX, 1987-1, pp. 290-312.

DE SALVIA MICHELE, “Il terrorismo e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo“ in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo* vol. 2, n°1 (1989), pp. 21-30.

DINSTEIN YORAM, "Human Rights in Armed Conflict : International Humanitarian Law
" in THEODOR MERON *Human Rights in International Law. Legal and Policy
Issues*, Oxford, Clarendon Press, 1984, pp. 345-368.

Documento del CICR dell'agosto del 1986, "Actividades de protección y de asistencia del
CICR en las situaciones que no abarca el derecho internacional humanitario", in *Revista
Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero 1988 n° 85, pp. 11-37.

DOSWALD-BECK LOUISE Y VITÉ SYLVAIN, "Derecho internacional humanitario y
derecho de los derechos humanos ", in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril
1993 n° 116, pp. 99-126.

DRAPER G.I.A.D., "The relationship between the Human Rights regime and the law of
armed conflicts" in *Israel Yearbook on Human Rights*, 1971, vol.1, pp. 191-207.

DURAND ANDRÉ, "La noción de derechos humanos en el pensamiento de los fundadores
de la Cruz Roja" in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, septiembre-octubre 1988 n° 89,
pp. 458-477.

EIDE ASBJORN, "Troubles et tensions intérieurs", in *Les dimensions internationales du
droit humanitaire*, Paris, UNESCO & Pedone, Genève IHD, 1986, pp. 279-295.

EIDE ASBJORN, "Respect des normes humanitaires en cas de troubles et de tensions
internes" in Commission indépendante sur les questions humanitaires internationales, La
guerre aujourd'hui, défi humanitaire, Genève, 1986, pp. 180-181.

EIDE ASBJORN, ROSAS ALLAN and MERON THEODOR, "Combating lawlessness in gray zone conflicts through minimum humanitarian standards", in *American Journal of International Law*, vol. 89, n°1, (Jan. 1995), pp. 215-223.

ERGEC RUSEN, *Les droits de l'homme à l'épreuve des circonstances exceptionnelles. Etude sur l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, Editions Bruylant, 1987.

FAUNDEZ-LEDESMA HECTOR, "La proteccion de los derechos humanos en situaciones de emergencia" in *Contemporary issues in international law Essays in honor of Louis B. Sohn* Edited by Thomas buergenthal N.P. Engel publischer · Kehl · Strasbourg arlington, 1984.

FORSYTHE DAVID P., "Human rights and internal conflicts:Trendsand recent developments", *California Western International Law Journal*, vol. 12, n° 2, Spring 1982, pp. 287-304.

GASSER HANS-PETER, "Un mínimo de humanidad en las situaciones de disturbios y tensiones interiores: Propuesta de un Código de Conducta", in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero 1988 n° 85, pp. 38-60.

GASSER HANS-PETER, "Respeto de las garantías judiciales fundamentales en tiempo de conflicto armado. El cometido del delegado del CICR ", in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril 1992 n° 110, pp. 129-152.

GASSER HANS-PETER, “Le Droit International Humanitaire“ in HANS HAUG, *Humanité pour tous. Le mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Berne - Stuttgart - Vienne, 1993.

GASSER HANS-PETER, “Normas humanitarias para las situaciones de disturbios y tensiones interiores. Breve examen de los nuevos logros”, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, mayo-junio 1993 n°117, pp. 226-232.

GHANDHI P. R., “The Human Rights Committee and Derogation in Public Emergencies“, in *German Yearbook of International Law*, vol. 32, 1989, pp. 323-361.

GIDON A. G. GOTTLIEB, “International assistance to civilian populations in civil wars“, *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 1, 1971, pp. 342-360.

GREEN L. C., “Derogation of Human Rights in Emergency Situations”, in *Canadian Yearbook of International Law*, vol.16, 1978, pp. 92-115.

GREENSPAN MORRIS, “ The protection of Human Rights in time of Warfare “, *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 1, 1971, pp. 228-245.

HANNIKAINEN L., “International monitoring of respect for human rights norms during public emergencies in Europe“, in *Perspectives of an all-european system of human rights protection*, vol. 1, 1991, pp. 117-128.

HARRIS, “European Court of Human Rights (the Lawless Case)”, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1961, pp. 249 e ss.

HARROFF-TAVEL MARION, “La acción del Comité internacional de la Cruz Roja ante las situaciones de violencia interna”, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, mayo-junio 1993 n° 117, pp. 199-225.

HARTMAN, “Derogation from Human Rights Treaties in Public Emergencies “, in *Harvard International Law Journal*, 22, 1981, 1ss.

HAUG HANS, “ Instrumentos de derecho internacional público para luchar contra la tortura “, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero 1989 n° 91, pp. 9-27.

HERCZEGH G., “Estado de excepción y derecho humanitario. Sobre el artículo 75 del Protocolo adicional I“, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, septiembre-octubre 1984 n° 65, pp. 276-287.

HIGGINS ROSALYN, “Derogations under Human Rights Treaties“, in *British Yearbook of International Law*, vol. 48, 1976-1977, pp. 281-320.

HUNT PAUL and DICKSON BRICE, “Northern Ireland’s emergency laws and international human rights“ in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol.11 n°2, (1993), pp. 173-184.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE DERECHO HUMANITARIO, “Normas del derecho internacional humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales“, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, septiembre-octubre 1990 n° 101, pp. 412-438.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *States of Emergency: Their Impact on Human Rights*, Geneva, 1983, 451.

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, Report of the 61st Conference Held at Paris (August 26 - September 1, 1984), London, 1985.

JOAO DE DEUS PINHEIRO FARINHA, “L’article 15 de la Convention“ in FRANZ MATSCHER and HERBERT PETZOLD (eds), *Protecting Human Rights: The European Dimension*, Köln, Carl Heymanns Verlag KG, 1988, 521-529.

JUNOD SYLVIE, “Los derechos Humanos y el Protocolo II“, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, septiembre-octubre 1983 n° 59, pp. 258-266.

KIWANUKA RICHARD N., “Humanitarian norms and internal strife: problems and prospects”, in KALSHOVEN FRITS Y SANDOZ YVES, *Implementation of International Humanitarian Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Boston, London, 1989, pp. 229-261.

LILLICH RICHARD B. and NEWMAN FRANK C., *International Human Rights: Problems of Law and Policy*, Boston, Little Brown and Company, 1979.

LYSAGHT CHARLES “The scope of Protocol II and its relation to common article 3 of the Geneva Conventions of 1949 and other human rights instruments“, *American University Law Review*, vol. 33, n°1, 1983, pp. 9-27.

MACDONALD R.ST.J., “The margin of appreciation“ in R.ST.J MACDONALD, FRANZ MATSCHER, HERBERT PETZOLD (eds.), *The European system for the protection of human rights*, 1993, pp. 83-124.

MAcGOVERN E.T., “Internment and detention without trial in the light of the European Convention on Human Rights“, in T.W. BRIDGE, D. LASAK and D.L. PERROTT, *Fundamental rights: a volume of essays to commemorate the 50th anniversary of founding of the law school in Exeter 1923-1973*, 1973, pp. 219-231.

MAHONEY PAUL, “Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin“, (1990) 11 *Human Rights Law Journal*, pp. 57-68.

MANGAN BRENDAN, “Protecting human rights in national emergencies: shortcomings in the European system and a proposal for reform“ 10 *Human Rights Quarterly* (1988) n° 3, pp. 372-394.

MARKS STEPHEN P., “La notion de période d’exception en matière des droits de l’homme“, *Revue des Droits de l’ Homme*, vol. VIII, 1975, pp. 821-858.

MARKS STEPHEN P., “Les principes et normes des droits de l’homme applicables en période d’exception ”, in *Les dimensions internationales des droits de l’homme*, éd. par KAREL VASAK, Paris, UNESCO, 1978, pp. 197-233.

MATSCHER F., HERBERT PETZOLD, *Protection des droits de l’homme, la dimension européenne : mélanges en l’honneur de Gérard J. Wiarda / Protecting human rights, the*

European dimension: studies in honour of Gérard J. Wiarda, Köln, Carl Heymanns Verlag KG, 1988.

McGOVERN E.T., “Internment and Detention Without Trial in the Light of the European Convention on Human Rights “ in J.W. BRIDGE et al., *Fundamental Rights*, London, Sweet and Maxwell, 1973, p. 222.

MERON THEODOR, “On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument“, in *American Journal of International Law*, 1983, pp. 589-606.

MERON THEODOR, “ Human rights in time of peace and in time of armed strife: selected problems “, in THOMAS BUERGENTHAL (ed), *Contemporary Issues in International law. Essays in honor of Louis B. Sohn*, Kehl · Strasbourg · Arlington, 1984.

MERON THEODOR, “Towards a Humanitarian Declaration on Internal Strife“, in *American Journal of International law*, 1984, vol. 78, pp. 859-868.

MERON THEODOR, *Human Rights in Internal Strife: their International Protection*, Cambridge, 1987.

MERON THEODOR, “ Proyecto de Declaración-tipo sobre los disturbios y tensiones interiores “ in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero 1988 n° 85, pp. 61-79.

MERON THEODOR, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

MERON THEODOR, "Extraterritoriality of Human Rights Treaties", in *American Journal of International Law*, January 1995 vol. 89 n°1, pp. 78-82.

MEURANT JACQUES, "Derecho humanitario y derechos humanos: especificidades y convergencias", in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril 1993 n°116, pp. 93-98.

MEYROWITZ HENRI, "Le droit de la guerre et les droits de l'homme" in *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, septembre-October 1972, pp. 1099-1101.

MONTEALEGRE HERNÁN, "Conflictos armados internos y derechos humanos", in *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève: CICR & La Haye : M. Nijhoff, 1984, pp. 735-742.

MONTEALEGRE HERNÁN, "The compatibility of a state party's derogation under human rights Conventions with its obligations under Protocol II and common article 3", *American University Law Review*, vol. 33, n°1, 1983, pp. 41-51.

MOREILLON JACQUES, "Le CICR et la protection des détenus politiques. Les activités du CICR en faveur des personnes incarcérées dans leur propre pays à l'occasion de troubles ou de tensions internes", Lausanne, L'Age d'Homme, 1973.

MOREILLON JACQUES, "Los principios fundamentales de la Cruz Roja, paz y derechos humanos", in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, julio-agosto 1980 n° 40, pp. 171-183.

MOREILLON JACQUES, “La solidaridad internacional internacional y la protección de los detenidos políticos“, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, mayo-junio 1981 n° 45, pp. 127-134.

MOREILLON JACQUES, “El Comité internacional de la Cruz Roja y la protección de los detenidos políticos “, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, julio-agosto 1982 n° 52, pp. 306-311, pp. 235-240.

NOBEL PETER, “ Contribución del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja al respeto de los derechos humanos “, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril 1993 n° 116, pp. 148-160.

NOWAK M., “Limitations imposées aux droits de l’homme dans une société démocratique “ in *Revue universelle des droits de l’homme*, 1992 vol. 4, n° 10-11, pp. 402-409.

NOWAK MANFRED, ” Limitations on human rights in a democratic society “ in F. MATSCHER and KARL W. (eds.) *Austrian-Soviet Round-Table on the Protection of Human Rights ... Salzburg, 8-10.5.1990*, (1992), pp. 169-190.

NOWAK MANFRED, “ Limitations on human rights in a democratic society “ in *The domestic implementation of the European Convention on Human Rights in Eastern and Western Europe. Proceedings of the Seminar, Leiden, 24-26.10.1991 (All-European Human Rights Yearbook)* vol.2 (1992), pp. 111-126.

O'BOYLE MICHAEL, "Torture and emergency powers under European Convention on Human Rights : Ireland v. U.K." in *American Journal of International Law*, (1977), 71, n° 4, pp. 674-706.

ORAA JAIME, *Human rights in States of Emergency in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

PALWANKAR UMESH, "Applicabilité du droit international humanitaire aux Forces des Nations Unies pour le maintien de la paix" in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, mai-juin 1993, n°801, pp. 245-259.

PARTSCH K.J., "Experience regarding the war and emergency clauses of the European Convention on Human Rights" in *Israel Yearbook on Human Rights*, (1971), vol.1, pp. 327-334.

PELLOUX, " L'affaire irlandaise et l'affaire Tyrer devant la Cour européenne des droits de l'homme ", in *Annuaire français de droit international* , 1978, pp. 379 e ss.

PERRUCHOUD RICHARD, *Les resolutions des conferences internationales de la Croix-Rouge*, Institut Henry-Dunant, Genève, 1979.

PICTET JEAN, *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre*, Institut Henry Dunant, Leiden, Sijthoff, 1973.

PICTET JEAN, *Développement et Principes du Droit International Humanitaire*, Paris, Pédone, Genève, Institut Henry Dunant, 1983.

PLATTNER DENISE, “La protección de las personas desplazadas en un conflicto armado no internacional“ in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, noviembre-diciembre 1992 n° 114, pp. 600-614.

QUESTIAUX NICOLE, “ La Convention europeenne des droits de l’homme et l’article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 (article 15 de la Convention) “ vol.3, n° 4 *Revue des droits de l’homme* (1970), pp. 651-663.

ROBERTSON A.H., “The First Case before the European Court of Human Rights - Lawless v. the Government of Ireland”, in *British Yearbook of International Law*, 1960, pp.343 ss.

ROBERTSON A.H., “ Humanitarian Law and Human Rights “ in *Mélanges Jean Pictet, Études et Essais sur le Droit International Humanitaire et sur les Principes de la Croix-Rouge*, Genève, La Haye, Nijhoff, 1984, pp. 796-797.

ROSAS ALLAN, “Human rights at risk in situations of internal violence and public emergency: towards common minimum standards“, in *The future of human rights protection in a changing world*, Oslo, Norwegian University Press, 1991, pp. 165-181.

ROSAS ALLAN, “ Emergency Regimes : A Comparison “ in DONNA GOMIEN (ed.), *Broadening the Frontiers of Human Rights. Essays in honour of Asbjorn Eide*, Oslo, Scandinavian University Press, 1993, pp. 165-199.

ROSAS ALLAN, "International monitoring mechanism in situations of armed conflict", in A.BLOED, L. LEICHT and MANFRED NOWAK (eds.) *Monitoring human rights in Europe. Comparing international procedures and mechanism*, 1993, 221-246.

SALINAS BURGOS HERNAN, "The application of international humanitarian law as compared to human rights law in situations qualified as internal armed conflict, internal disturbances and tensions, or public emergency, with special reference to war crimes and political crimes" in KALSHOVEN FRITS Y SANDOZ YVES, *Implementation of International Humanitarian Law: resarch papers by participants in the 1986 session of the centre for studies and research in international law and international relations of the Hague Academy of International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, 1-67.

SANDOZ YVES, " Mise en oeuvre du droit international humanitaire " in *Les dimensions internationales du droit humanitaire*, Paris/Genève, Pedone/Institut Henry-Dunant/UNESCO, 1986, 299-326.

SAPIENZA ROSARIO, " Sul margine d'apprezzamento ", in *Rivista di diritto internazionale*, vol. LXXIV, (1991), 571-614.

SASSOLI MARCO, " Mise en oeuvre du Droit International Humanitaire et du Droit International des Droits de l' homme: une comparaison " in *Annuaire suisse de Droit International*, XLIII, 1987, 24-61.

SCHINDLER DIETRICH, "Le Comité international de la Croix-Rouge et les droits de l'homme", in *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, Janvier - Février 1979, p. 12 - 13.

SCHINDLER DIETRICH, “ The different types of armed conflicts according to the Geneva Conventions and Protocols, *RCADI*, Vol. 163 II, 1979, pp. 117-163.

SCHINDLER DIETRICH, “El derecho internacional humanitario y los conflictos armados internos internacionalizados“, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, septiembre-octubre 1982 n° 53, pp. 279-288.

SCHLÖGEL ANTON, “La guerre civile“, in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 1970, pp. 137-148.

SCHWARZENBERGER GEORG, “Human rights and guerrilla warfare“, in *Israel Yearbook on Human Rights*, vol. 1, 1971, pp. 247-257.

SHRAGA DAPHNA, “Human Rights in Emergency situations under the European Convention on Human Rights“, 1986, 16, *Israel Yearbook on Human Rights*, pp. 217-242.

SIORDET FRÉDÉRIC, “Les Conventions de Genève et la guerre civile“, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, février 1950, pp. 104-122; mars 1950 : pp. 187 -212.

SIORDET FRÉDÉRIC, “Croix-Rouge et droits de l’homme“, *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, mars 1968, pp. 104 -121.

SPJUT, “Torture under the European Convention on Human Rights“, in *American Journal of International Law*, 1979, pp. 267 e ss.

STAVROS STEPHANOS, "The right to a fair trial in emergency situations", in *International and Comparative Law quarterly*, vol.41 n° 2, (Apr. 1992), pp. 343-365.

STEIN T., "Déro gations aux garanties énoncées dans les instruments relatifs aux droits de l'homme", in *Cinquième colloque sur la CEDH*, Franfort 1980, Pedone 1982, pp. 141-181.

SUDRE FRÉDÉRIC, *Droit International et Européen des Droits de l'homme*, Presses Universitaires de France, 1989, Paris.

TANCA ANTONIO, "Human Rights, Terrorism, and Police Custody: The Brogan Case", *European Journal of International Law*, vol.1 n°1-2, (1990), pp. 269-277.

VAN DIJK PETER, "Supervision of the application of Article 15 of the Convention", in 4ème Colloque du Département des droits de l'homme: Université catholique de Louvain, 7 décembre 1978 : les clauses échappatoires en matière d'instruments internationaux relatives aux droits de l'homme, Bruxelles, CABAY Libraire-Editeur S.A., 1982, pp. 151-155.

VELU JACQUES, "Le Droit pour les États de Déroger à la Convention de Sauvegarde des Droits de L'homme et des Libertés Fondamentales en cas de Guerre ou d'autre Danger Public Menaçant la Vie de la Nation" in 4ème Colloque du Département des droits de l'homme: Université catholique de Louvain, 7 décembre 1978 : les clauses échappatoires en matière d'instruments internationaux relatives aux droits de l'homme, Bruxelles, CABAY Libraire-Editeur S.A., 1982, 71.

VEUTHEY MICHEL, "Guerrilla y derecho humanitario", in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, mayo-junio 1983 n° 57, pp. 119-142.

VILLETORTE P., "Mémoire sur les conditions techniques d'application par les forces de police d'une convention protégeant les personnes en cas de troubles intérieurs", *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, juillet 1957, pp. 355 - 364.

VON GLAHN GERHARD, "The protection of Human Rights in time of armed conflicts", *Israel Yearbook on Human Rights*, vol.1, 1971, pp. 209-227.

WEISSBRODT DAVID Y HICKS PEGGY L., "Aplicación de los derechos humanos y del derecho humanitario en caso de conflicto armado", in *Revista Internacional de la Cruz Roja*, marzo-abril 1993 n° 116, pp. 127-147.

WHELAN L.J., "The challenge of lobbying for civil rights in Northern Ireland : the Committee on the Administration of Justice", in *Human Rights quarterly*, vol.14 n°2, (May 1992), pp. 149-170.

WILHELM R.J., "Problèmes relatifs à la protection de la personne humaine par le droit international dans les conflits armés ne présentant pas un caractère international", *RCADI*, vol. 137, III, 1972, pp. 311 - 417.

ZANGHÌ, "La questione greca al Consiglio d'Europa: considerazioni conclusive", in *Rivista di diritto europeo*, 1972, pp. 152 ss.

ZORGBIBE CHARLES, "Pour une réaffirmation du droit humanitaire des conflits armés internes", *97 JDI*, 1970, pp. 658 - 683.

* * *

Affaire *Lawless c. l'Irlande* (Requête n° 332/57). Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A, n° 1, 1960 et n° 3, 1961.

Affaire irlandaise (*Irlande c. Royaume-Uni* / Requêtes n° 5310/1971 et 5451/72). Publications de la Cour, Série A, n°25, 1976

Affaire de Chypre (*Chypre c. Turquie* / Requêtes n° 6780/74 et 6950/75). Rapport de la Commission, vol. I-II. Publié suite à la Résolution DH (79) du Comité des Ministres du 24 avril 1979.

Arrêt *Brogan et autres c. Royaume-Uni* du 29 novembre 1988, Série A n° 145-B.

Arrêt *Fox, Campbell et Hartley c. Royaume-Uni* du 30 août 1990, Série A n° 182.

Arrêt *Brannigan et McBride c. Royaume-Uni* du 26 mai 1993, Série A, n° 258-B.

Affaire *Brogan, Coyle, McFadden et Tracey c. Royaume-Uni*, rapport de la Commission (Adopté le 14 mai 1987).

Affaire *Fox, Campbell, Hartley c. Royaume-Uni*, rapport de la Commission (Adopté le 4 mai 1989).

Affaire *Brannigan et Mc Bride c. Royaume-Uni*, rapport de la Commission (Adopté le 3 décembre 1991).

Décision du 24 janvier 1968 (*Le Danemark, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas c. la Grèce* / Requêtes n° 3321/67, 3322/67, 3323/67 et 3344/67), Recueil et décisions de la Commission européenne des droits de l'homme, vol. 12 *bis*.

Décision du 11 April 1991, requête n° 12689/87, Brendan Davison c. Royaume-Uni.

Rapport de la Commission (adopté le 14 octobre 1991), requêtes n° 12690/87, 12731/87, 12823/87, 12900/87, 13032/87, 13033/87, 13246/87, 13231 /87 13232 /87, 13233/87, 13310/87, 13310/87, 13553/88 et 13555/88 par Clinton et autres c. Royaume-Uni.

Rapport de la Commission (adopté le 7 décembre 1985), requêtes n° 9940/82, 9941/82, 9942/82, 9943/82, 9944/82 par la France, la Norvège, le Danemark, la Suède et les Pays-Bas c. la Turquie.

Décision du 19 octobre 1994, requête n° 21987 / 93 par Zeki Aksoy c. Turquie.

Décision du 2 mars 1995, requêtes nos 21380 / 93, 21381 / 93, 21383 / 93 par Hüseyin Demir, Faik Kaplan, Sükrü Süsin c. Turquie.