

Diritti umani e globalizzazione

La Responsabilità di Proteggere

**Scuola di Studi Superiori
Università di Torino**

Dott.ssa Ludovica Poli

Contenuti

- L'intervento umanitario: definizione
- Il dilemma dell'intervento umanitario
- L'intervento umanitario e il diritto internazionale
- Il rapporto dell'ICISS e la Responsabilità di Proteggere
- La Responsabilità di Proteggere e le Nazioni Unite
- La Responsabilità di Proteggere e l'Unione Africana

Contenuti

- L'intervento umanitario: definizione
- Il dilemma dell'intervento umanitario
- L'intervento umanitario e il diritto internazionale
- Il rapporto dell'ICISS e la Responsabilità di Proteggere
- La Responsabilità di Proteggere e le Nazioni Unite
- La Responsabilità di Proteggere e l'Unione Africana

Definizione

Intervento militare ad opera di uno Stato o di un'alleanza di Stati nel territorio di un terzo Stato, senza il consenso di questo e in assenza di autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza, al fine di porre fine ad atrocità che siano commesse nello Stato in cui si interviene ai danni della popolazione locale.

Definizione - elementi

1. È in favore di **cittadini di un altro Stato** e non per porre in salvo i propri cittadini all'estero
2. **Non c'è il consenso all'intervento da parte dello Stato territoriale**, che non ha richiesto aiuto per gestire una situazione di crisi interna come una ribellione, un disordine o una guerra civile
3. È **unilaterale**: non c'è autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza

Contenuti

- L'intervento umanitario: definizione
- Il dilemma dell'intervento umanitario
- L'intervento umanitario e il diritto internazionale
- Il rapporto dell'ICISS e la Responsabilità di Proteggere
- La Responsabilità di Proteggere e le Nazioni Unite
- La Responsabilità di Proteggere e l'Unione Africana

Il dilemma dell'intervento umanitario

La questione della legittimità dell'intervento umanitario è uno dei temi più controversi e dibattuti tra gli studiosi di diritto internazionale.

Perchè?



Il dilemma dell'intervento umanitario (1/3)



È necessario un
corretto equilibrio tra
principi fondamentali di
diritto internazionale:

rispetto della sovranità
dello Stato e

concreta ed effettiva
protezione dei diritti
umani

Il dilemma dell'intervento umanitario (1/3)

Sovranità

Sovranità e uguaglianza tra gli Stati sono alla base del diritto internazionale :

gli Stati sovrani sono i più importanti soggetti di diritto internazionale essendo allo stesso tempo destinatari e creatori delle norme

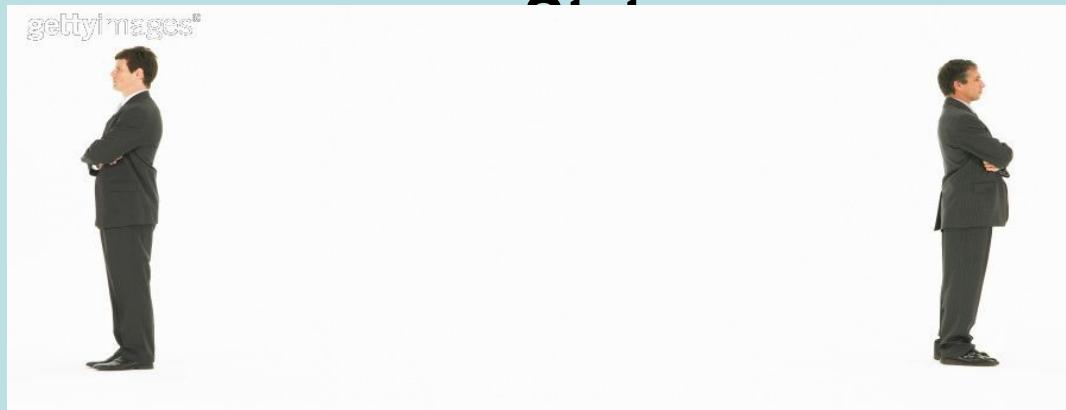
Il dilemma dell'intervento umanitario (1/3)

la prima e più importante norma di diritto internazionale è

il reciproco rispetto della sovranità statale

=

principio del non intervento negli affari interni dello



il rispetto della sovranità è considerato
**la base del mantenimento dell'ordine
internazionale**

Il dilemma dell'intervento umanitario (1/3)

Protezione dei diritti umani

- Una delle più importanti conquiste del secondo dopo-guerra
- La Carta delle Nazioni Unite ha portato la tutela dei diritti del singolo per la prima volta sul piano internazionale
- A partire dal 1945 proliferare di strumenti (a livello universale e regionale)



Il dilemma dell'intervento umanitario (2/3)

La questione dell'intervento umanitario concerne la regolamentazione del **ricorso alla forza** nel diritto internazionale, un tema particolarmente sensibile



Il dilemma dell'intervento umanitario (2/3)

La Carta delle Nazioni Unite:

- vieta il ricorso alla forza per la soluzione delle controversie tra Stati (art. 2.3 e 4)
- riconosce il “diritto naturale alla legittima difesa” di ogni Stato in caso di aggressione (art. 51)
- dispone un sistema di sicurezza collettiva riconoscendo il ruolo centrale del Consiglio di Sicurezza (Capitolo VII)

Il dilemma dell'intervento umanitario (2/3)

Tuttavia:

Alcuni eventi hanno modificato “*the practice and thinking of war, as well as the complex relationship between international violence, domestic oppression and human rights*”

- Conclusione della guerra fredda: nuovi equilibri
- Diffusione del terrorismo internazionale
- Evoluzione delle armi e dei *delivery systems*
- Forte connessione tra rispetto dei diritti umani e pace e sicurezza internazionale

Il dilemma dell'intervento umanitario (2/3)

e

manca di efficienza nella risposta del Consiglio di Sicurezza alle crisi



Il dilemma dell'intervento umanitario (3/3)

considerando la questione dell'intervento umanitario non è possibile prescindere da questioni di **ordine politico e morale**

il dibattito ha generato

“an explosive mixture of ethics, politics and law; and it is not always clear when scholars are drawing the dividing lines among the three, if at all”

Il dilemma dell'intervento umanitario (3/3)

- Necessità di non rimanere impassibili di fronte alla commissione di atrocità
- Il dubbio: l'azione militare è un buon modo per imporre o almeno rafforzare il rispetto dei diritti umani?

Contenuti

- L'intervento umanitario: definizione
- Il dilemma dell'intervento umanitario
- L'intervento umanitario e il diritto internazionale
- Il rapporto dell'ICISS e la Responsabilità di Proteggere
- La Responsabilità di Proteggere e le Nazioni Unite
- La Responsabilità di Proteggere e l'Unione Africana

IU e il diritto internazionale

Tre posizioni principali:

1. Illegale
2. Legale (conforme al diritto internazionale) o almeno **legittimo** (non perfettamente conforme, ma accettabile sotto diversi profili)
3. Legittimo, ma soltanto se rispetta certe condizioni (legittimità condizionata)

IU e il diritto internazionale

ILLEGALE

ai sensi dell'art. 2.4 della Carta NU:

*“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the **territorial integrity** or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations”.*

Integrità territoriale =
inviolabilità territoriale

IU e il diritto internazionale

“any humanitarian intervention, however limited, constitutes a temporary violation of the target state’s political independence and territorial integrity if it is carried out against that state’s wishes”

IU e il diritto internazionale

CIJG, sentenza del 1986, “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua” (Nicaragua c. USA):

“the protection of human rights, a strictly humanitarian objective, cannot be compatible with the mining of ports, the destruction of oil installations, or again with the training, arming and equipping of the contras”

IU e il diritto internazionale

LEGALE (o, quanto meno, LEGITTIMO)

1. interpretazione delle previsioni della Carta

- art. 2 par. 4: l'intervento umanitario non è contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica dello Stato ed è conforme agli scopi delle Nazioni Unite
- altre previsioni (art. 55 e art. 56) precisano che gli Stati membri si sono assunti l'impegno di proteggere i diritti fondamentali

IU e il diritto internazionale

Art. 55: “With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations (...) the United Nations shall promote: (...) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion”

Art. 56: “All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.”

2. Bilanciamento degli scopi delle Nazioni Unite

I diritti umani sono un aspetto importante del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale: in caso di gravi violazioni il divieto di uso della forza deve considerarsi ridotto

3. Altri argomenti

Divieto del ricorso alla forza è condizionato al buon funzionamento della soluzione alternativa, un meccanismo di sicurezza collettiva gestito dal CdS: se questo non funziona correttamente, il divieto dell'uso della forza si riduce

IU e il diritto internazionale

Legittimità condizionata

- L'intervento ha luogo solo nei casi più gravi (crimini contro l'umanità, genocidio)
- Persegue un intento genuinamente umanitario (che dovrebbe essere la ragione principale dell'intervento)
- Rispetto del principio di proporzionalità nel ricorso alla forza
- Limitato nel tempo
- Rispetto dei diritti umani e del diritto umanitario da parte di chi interviene

Contenuti

- L'intervento umanitario: definizione
- Il dilemma dell'intervento umanitario
- L'intervento umanitario e il diritto internazionale
- Il rapporto dell'ICISS e la Responsabilità di Proteggere
- La Responsabilità di Proteggere e le Nazioni Unite
- La Responsabilità di Proteggere e l'Unione Africana

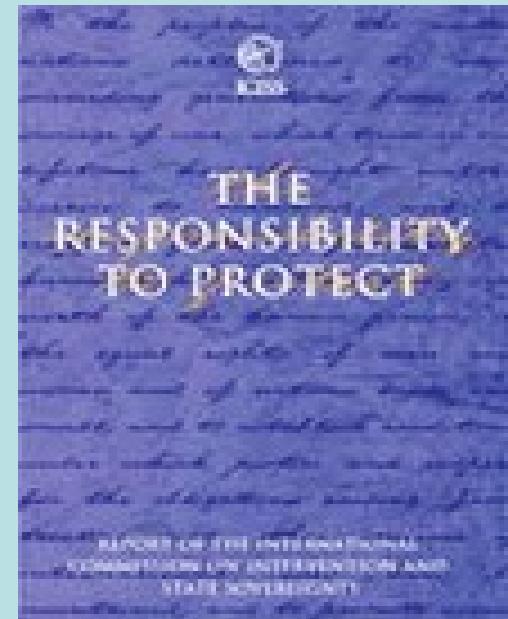
La Responsabilità di Proteggere

Nel 2000 il governo Canadese ha invitato una commissione internazionale (**International Commission on Intervention and State Sovereignty**) a considerare la questione dell'intervento umanitario:

“whether, to what extent, under what kind of conditions is it legitimate for States to intervene - in particular through military action – in another State to protect people who are suffering grave violations of human rights and to stop such violations?”

La Responsabilità di Proteggere

Nel 2001 la Commissione pubblica un rapporto sulla dottrina “**the responsibility to protect**” (R2P), che può essere considerata un nuovo approccio alla questione dell’intervento umanitario



La Responsabilità di Proteggere

Tre principali profili

a. Fondamento teorico

- gli Stati sovrani hanno la responsabilità di proteggere i propri cittadini dalle violazioni dei diritti umani
- Allorquando essi siano *unwilling or unable*, tale responsabilità ricade sulla più ampia comunità internazionale

**La comunità internazionale ha
un dovere complementare di protezione**

La Responsabilità di Proteggere

b. **La questione dell'intervento militare** deve esser considerata come parte di un **contesto più ampio**; la responsabilità di proteggere comprende tre dimensioni specifiche:

- ✓ **La responsabilità di prevenire**
- ✓ **La responsabilità di reagire**
- ✓ **La responsabilità di ricostruire**

La Responsabilità di Proteggere

3. **La legittimità** dell'intervento militare è **condizionata** al rispetto di talune condizioni:

- ✓ just cause threshold
- ✓ right intention
- ✓ last resort
- ✓ proportional means
- ✓ reasonable prospects
- ✓ right authority

La Responsabilità di Proteggere

Just cause threshold (giusta causa)

L'intervento militare può avere luogo in caso di:

- ***a large scale loss of life***, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate State action, or State neglect or inability to act, or a failed State situation; or
- ***a large scale 'ethnic cleansing'***, actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape

La Responsabilità di Proteggere

Right intention (giusto intento)

- Lo scopo principale dell'intervento (qualunque siano i motivi di chi interviene) deve essere alleviare o evitare la sofferenza

Last resort (extrema ratio)

- Intervento militare sono quando tutte le soluzioni non militari per la prevenzione o la risoluzione pacifica sono state considerate e non sarebbero state utili a risolvere la crisi

La Responsabilità di Proteggere

***Proportional means* (proporzionalità nei mezzi)**

- La dimensione, la durata e l'intensità dell'intervento militare non devono superare il minimo necessario per perseguire l'obiettivo di protezione degli individui

***Reasonable prospects* (ragionevoli prospettive di successo)**

- Deve esserci una ragionevole possibilità di successo e le conseguenze dell'intervento non devono essere peggiori di un'eventuale inazione

La Responsabilità di Proteggere

***Right authority* (giusta autorità)**

L'intervento dovrebbe essere sempre autorizzato da chi ne ha il potere: il **CdS**

- Il Cds deve decidere tempestivamente in merito alle richieste di autorizzazione all'intervento nei casi di gravi perdite umane o pulizia etnica
- I membri permanenti dovrebbero astenersi dall'usare il loro potere di veto nei casi in cui i loro interessi statali essenziali non siano direttamente coinvolti

La Responsabilità di Proteggere

Se il Consiglio di Sicurezza **rigetta una proposta o non la considera tempestivamente**, la Commissione ha individuato due alternative possibili

- Coivolgimento dell'Assemblea Generale riunita in sessioni speciali di emergenza secondo la procedura "Uniting for Peace"
- Azione di organizzazioni regionali o sub-regionali ai sensi del capitolo VIII della Carta, che ottengano l'autorizzazione del CdS successivamente

La Responsabilità di Proteggere

La risoluzione “Uniting for Peace”

Res. 377 (V) 1950

“if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security in any case where there appears to be a threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression, the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate **recommendations to Members for collective measures, including, in the case of a breach of the peace or act of aggression, the use of armed force**”

La Responsabilità di Proteggere

organizzazioni regionali

azioni di organizzazioni regionali con autorizzazione successiva del CdS (necessaria ai sensi dell'art. 53 della Carta)

ECOWAS in Liberia (1990)
and Sierra Leone (1997)

Contenuti

- L'intervento umanitario: definizione
- Il dilemma dell'intervento umanitario
- L'intervento umanitario e il diritto internazionale
- Il rapporto dell'ICISS e la Responsabilità di Proteggere
- La Responsabilità di Proteggere e le Nazioni Unite
- La Responsabilità di Proteggere e l'Unione Africana

La Responsabilità di Proteggere e le NU

1. High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: our shared responsibility*, December 2004
2. Secretary General, *In larger freedom: toward development, security and human rights for all*, March 2005
3. General Assembly, *2005 World Summit Outcome*, October 2005
4. Security Council, *Resolutions n. 1674 (2006) and 1706 (2006)*
5. *Special Adviser with a focus on the Responsibility to Protect*, February 2008
6. Secretary General, *Implementing the Responsibility to Protect*, January 2009
7. Secretary General, *Early warning, assessment and the responsibility to protect* July 2010
8. General Assembly, *informal interactive debates*

La Responsabilità di Proteggere e le NU

World summit 2005

I Capi di Stato e di governo riconoscono che la R2P si basa su tre pilastri:

1. La **responsabilità dello Stato di proteggere la propria popolazione** da crimini di guerra, genocidio, pulizia etnica e crimini contro l'umanità e dal loro incitamento

2. L'impegno della comunità internazionale ad **aiutare gli Stati** nell'adempiere a tali obblighi

3 La responsabilità degli Stati membri di **rispondere tempestivamente** e in modo decisivo nelle ipotesi in cui il singolo Stato non riesca ad adempiere ai propri obblighi

La Responsabilità di Proteggere e le NU



“R2P is not a new code for humanitarian intervention. Rather it is build on a more positive and affirmative concept of sovereignty as responsibility”

Secretary General Berlin
Speech (July 2008)

Contenuti

- L'intervento umanitario: definizione
- Il dilemma dell'intervento umanitario
- L'intervento umanitario e il diritto internazionale
- Il rapporto dell'ICISS e la Responsabilità di Proteggere
- La Responsabilità di Proteggere e le Nazioni Unite
- La Responsabilità di Proteggere e l'Unione Africana

La Responsabilità di Proteggere e l'UA

Capitolo VIII Carta di San Francisco



Gli accordi o organizzazioni regionali possono rappresentare il foro ideale per raggiungere una soluzione pacifica delle controversie locali

(52.2 e 52.3 UN Charter)

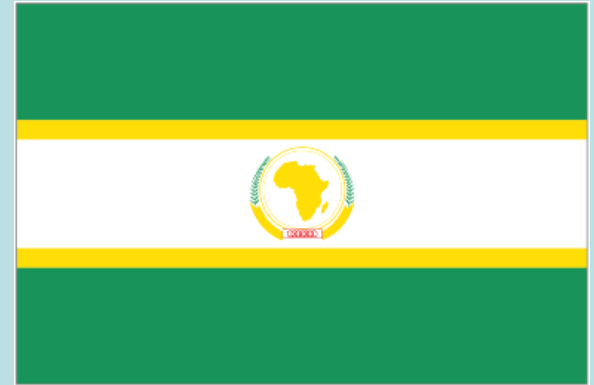
La Responsabilità di Proteggere e l'UA

Art. 53 UN Charter

Il Consiglio di Sicurezza utilizza gli accordi o le organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione. Tuttavia, nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza

La Responsabilità di Proteggere e l'UA

Atto Costitutivo
dell'Unione Africana
(2000) art. 4h



Protocollo sul Consiglio di Pace e Sicurezza
dell'Unione Africana (2002) art. 4j

Il diritto dell'Unione di intervenire in uno Stato
membro in caso di circostanze gravi, ovvero crimini
di guerra, genocidio e crimini contro l'umanità

La Responsabilità di Proteggere e l'UA

The common African position on the proposed reform of the UN (“*ezulwini consensus*”) (2005)

l'intervento di organizzazioni regionali dovrebbe sempre accompagnarsi all'approvazione del Consiglio di sicurezza, anche se in alcune situazioni, tale approvazione può essere concessa *ex post facto* in circostanze che richiedono un intervento urgente ”



Case-study

Myanmar 2008: la responsabilità di proteggere e i disastri naturali

- Myanmar: una storia di abusi
- Il ciclone Nargis
- Un caso per la Responsabilità di Proteggere?

Myanmar: una storia di abusi

- Il colpo di Stato militare nel 1962 porta a termine governo democratico in Birmania; un successivo colpo di Stato nel 1988 ribattezzata il Paese 'Myanmar'
- Escalation degli abusi contro il popolo birmano, in particolare ai danni dei dissidenti politici e delle minoranze etniche.
- Le violazioni comprendono l'uso diffuso del lavoro forzato, l'arruolamento forzato di decine di migliaia di bambini soldato, dilagante violenza sessuale, uccisioni extragiudiziali, tortura e lo sfollamento di oltre un milione di persone

Myanmar: una storia di abusi

'In the quiet land of Burma, no one laughs and no one thinks out loud.

In the quiet land of Burma, you can hear it in the silence of the crowd'

Aung San Suu Kyi, *In The*



Myanmar: una storia di abusi

The 'Saffron Revolution'

- Nell'agosto 2007, una grande manifestazione pacifica si svolge in Myanmar, a seguito dell'aumento da parte delle giunta dei prezzi del gas e gasolio del 500%.

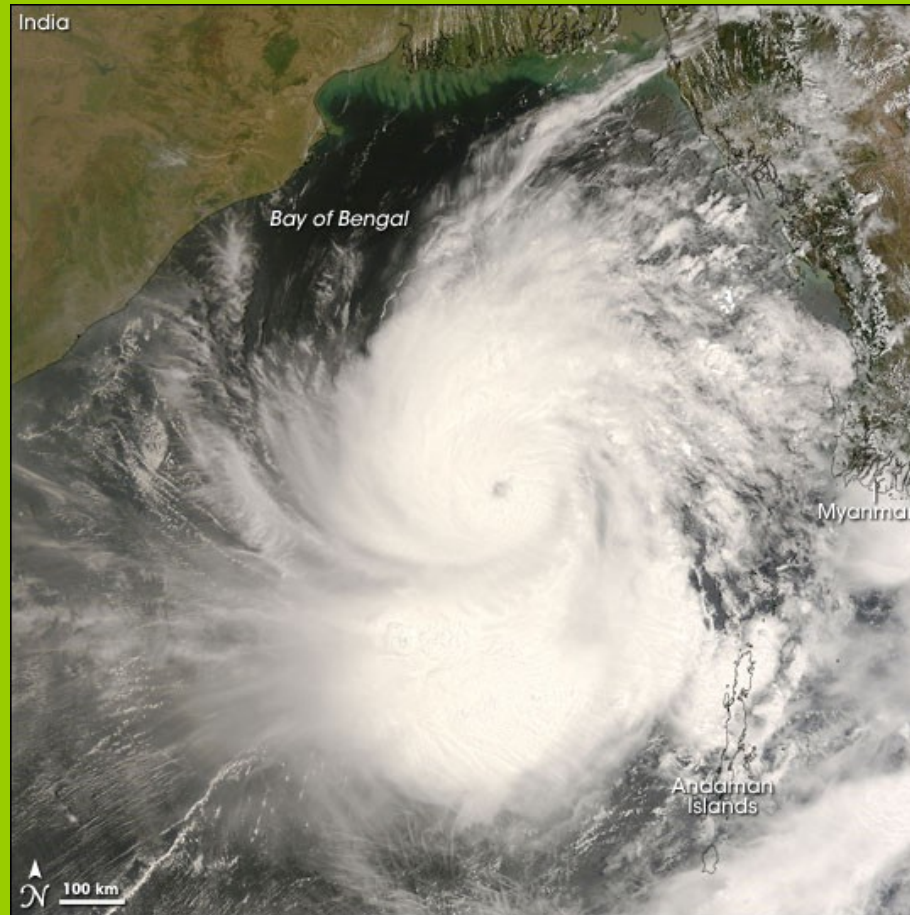


Myanmar: una storia di abusi

- Il governo reagisce facendo irruzione nei monasteri buddisti e arrestando monaci e studenti coinvolti nelle manifestazioni.
- Il governo militare ha riferito che circa 3.000 cittadini sono stati arrestati a causa delle proteste, anche se secondo altre fonti gli arrestati sarebbero 6.000

Myanmar: una storia di abusi

2-3 maggio 2008



Il ciclone Nargis

Il Ciclone Nargis ha ucciso circa 140.000 persone e lasciato centinaia di migliaia di persone senza un tetto e in disperato bisogno di acqua pulita e cibo



Il ciclone Nargis

InterRisk Research Institute & Consulting
Center for Southeast Asian Studies Kyoto University

1. Il percorso di Nargis è stato eccezionale per quanto riguarda percorso e potenza.

2. Le foreste di mangrovie sono state devastate dal ciclone ed hanno esse stesse provocato danni nella zona.



Il ciclone Nargis



3. Il paese è molto arretrato per quanto riguarda la prevenzione delle catastrofi

4. le abitazioni sono state facilmente distrutte onde alte tre metri o più.

Il ciclone Nargis

5. Le attività di soccorso sono state ritardate a causa di motivi politici: la giunta militare in Myanmar ha rifiutato l'accesso umanitario alle nazioni occidentali.



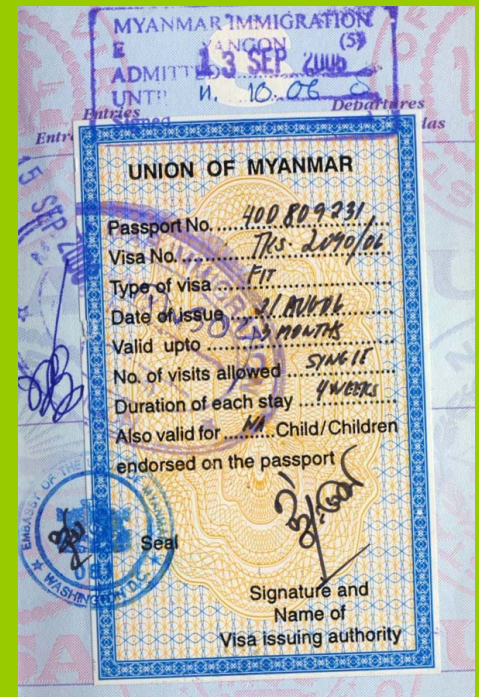
Il ciclone Nargis



- Il 6 maggio 2008, la rappresentanza del governo del Myanmar a New York ha chiesto formalmente aiuto alle Nazioni Unite, ma in realtà ha ostacolato l'assistenza internazionale parte dei paesi occidentali
- La Thailandia, è stata il primo paese a mandare materiale sanitario e cibo (del valore di US \$ 100.000) tramite la Croce Rossa thailandese.
- La giunta ha anche acconsentito alla consegna di generi di soccorso delle Nazioni Unite attraverso voli italiani

Il ciclone Nargis

- Molte altre nazioni, istituzioni internazionali, ONG e imprese private avevano immediatamente offerto assistenza al Myanmar, ma la maggior parte dei funzionari e persino dei generi di soccorso sono stati tenuti in attesa in Thailandia o all'aeroporto di Yangon.
- La giunta rilascia pochissimi visti per il personale delle operazioni di emergenza. Circa 130 persone dello staff UNICEF già presente nel paese prima del ciclone, hanno ottenuto un rinnovo di permesso, ma il visto è stato rifiutato a circa altri 100 dipendenti delle Nazioni Unite



Il ciclone Nargis

- L'accesso è stato negato a molti media stranieri per limitare il flusso di informazioni sul disastro.
- La giunta ha arrestato gli operatori umanitari e giornalisti e ha severamente frenato la diffusione di informazioni.

Il ciclone Nargis



1. Il governo militare è profondamente sospettoso del mondo esterno, tanto più che la comunità internazionale ha più volte fortemente criticato Myanmar per violazioni dei diritti umani.

2. L'aiuto umanitario dall'Occidente è visto come una minaccia alla sovranità. La giunta ha sempre chiesto alle nazioni occidentali di portare gli aiuti per via aerea e non attraverso le frontiere terrestri.

Il ciclone Nargis

3. La giunta voleva dare l'impressione al popolo di essere in grado di gestire il disastro.

4. Nonostante la devastazione del ciclone, la giunta ha tenuto un referendum su una nuova costituzione. Secondo alcune fonti, i nomi dei generali sono stati scarabocchiati sulle scatole di aiuti esteri prima della distribuzione.

Il ciclone Nargis



- ASEAN ha sollecitato la comunità internazionale perché inviasse i soccorsi attraverso la Thailandia, ha sviluppato attività di soccorso e ha inviato personale medico, in collaborazione con l'ONU.

Il ciclone Nargis

- Diversi Stati, istituzioni e personalità internazionali hanno espresso indignazione per gli ostacoli e i ritardi nell'aiuto.

Secondo alcuni la catastrofe naturale si stava trasformando in una 'man-made calamity.'

Un caso per la Responsabilità di Proteggere?



- Ministro degli Esteri francese Bernard Kouchner, (7 maggio 2008)

"We are seeing at the United Nations whether we can implement the Responsibility to Protect, given that food, boats and relief teams are there, and obtain a United Nations' resolution which authorizes the delivery (of aid) and imposes this on the Burmese government."

Un caso per la Responsabilità di Proteggere?

La dichiarazione di Kouchner è stata molto criticata

- Alcuni Stati (Russia, Cina, UK)
- Alcune organizzazioni internazionali tra cui lo UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (John Holmes): *"I'm not sure that invading them would be a very sensible option at this particular moment. I'm not sure it would be helpful to the people we are actually trying to help."*
- Edward Luck, SG Special Advisor on R2P, *"linking the 'responsibility to protect' to the situation in Burma is a misapplication of the doctrine."*

Un caso per la Responsabilità di Proteggere?

ma ha anche ricevuto un certo supporto

- Lloyd Axworthy: *"there is no moral difference between an innocent person being killed by machete or AK-47, or starving to death, or dying in a cholera pandemic that could be avoided by proper international responses."*
- G. Evans: *"if what the generals are now doing, in effectively denying relief to hundreds of thousands of people at real and immediate risk of death, can itself be characterized as a crime against humanity, then the responsibility to protect principle does indeed cut in"*.

GROUP WORK

- È corretto riferirsi alla responsabilità di proteggere in un caso come quello del Myanmar e del disastro naturale del 2008?
- Quali sono i vantaggi e i pericoli connessi ad una simile interpretazione?

