

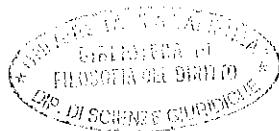
# Diritti Umani

## Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione

Dizionario II | H-W

Direzione scientifica di Marcello Flores

Coordinamento di  
Marcello Flores, Tania Groppi,  
Riccardo Pisillo Mazzeschi



UTET

*World Situation and WHO*, in «The Lancet», 363, 2004, pp. 1321-1323 | Porter R., *The Greatest Benefit to Mankind. A Medical History of Humanity*, Norton & Company, New York 1999 | Rossi G., *Il Conflitto Epidemico*, Adelphi, Milano 2003 | Sen A., *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, Milano 2002 | Stiglitz J. E., *La globalizzazione e i suoi oppositori* (2002), Einaudi, Torino 2002 | The World Bank, *World Development Report 1993: Investing in Health*, Washington 1993

### Sanzioni internazionali

Sanctions for human rights breaches / Sanctions pour violation des droits de l'homme

Ai fini del presente contributo il termine sanzione si intenderà in senso ampio, inclusivo delle misure unilaterali costituenti astrattamente un illecito, adottate da uno stato nei confronti di un altro stato, o di un altro soggetto internazionale, in reazione a violazioni dei diritti umani commesse da quest'ultimo. Non si terrà conto, quindi, della distinzione fra sanzioni e >> contromisure, elaborata da parte della dottrina al fine di tener conto delle varie finalità perseguite dalla reazione. Data la loro specificità, saranno peraltro escluse dalla trattazione le misure sanzionatorie disposte nell'ambito di >> organizzazioni internazionali e, in particolare quelle adottate nell'ambito delle >> Nazioni Unite. Sembra inoltre opportuno, per esigenze di unitarietà e omogeneità dell'oggetto, limitare la trattazione alle sanzioni disposte sulla base del diritto generale, escludendo quindi l'analisi di misure adottate nell'ambito di particolari sistemi convenzionali, che trovino quindi fondamento in speciali meccanismi di garanzia.

#### *Limiti generali all'adozione di misure sanzionatorie unilaterali*

I vari trattati sui diritti dell'uomo in vigore non prevedono, di regola, un potere unilaterale di reazione all'illecito, ma tendono piuttosto a predisporre strumenti istituzionali di accertamen-

to della violazione e, talora, di >> riparazione a favore degli individui lesi. La presenza di tali clausole potrebbe essere vista come un'indicazione limitativa circa la possibilità di garantire l'attuazione dei diritti convenzionali con strumenti coercitivi propri del diritto internazionale generale. A favore di tale conclusione si potrebbe invocare l'argomento per cui la presenza di clausole che predispongono forme istituzionali di accertamento e di riparazione non avrebbe molto senso se poi gli stati potessero ricorrere ad accertare unilateralmente un illecito e a far ricorso a strumenti di sanzioni esterni al trattato, anche, magari, qualora il ricorso agli strumenti di garanzia predisposti dal trattato siano stati esperiti e abbiano dato esito negativo.

D'altra parte, in direzione opposta sembra condurre la considerazione che, se così fosse, la presenza in un trattato sui diritti di clausole che predispongono un sistema di garanzie, generalmente considerate come rafforzative dell'effettività dei diritti convenzionali, sarebbe addirittura controproducente, in quanto avrebbe l'effetto di escludere la possibilità di garantire quei diritti con gli strumenti di garanzia del diritto generale. L'effettività dei diritti convenzionali sarebbe quindi affidata esclusivamente a strumenti di garanzia convenzionale, sovente deboli o inefficaci. La mera presenza di clausole di accertamento o di garanzia in un >> trattato sui diritti umani non dovrebbe quindi indicare la volontà delle parti di derogare alla normativa convenzionale relativa all'accertamento dell'illecito e alla sua sanzione. Un tale effetto potrebbe peraltro conseguire alla presenza nel trattato di una clausola che indichi un'espressa rinuncia degli stati ad avvalersi di strumenti di garanzia dei diritti convenzionali diversi da quelli apprestati dal trattato stesso. Un esempio di clausola di questo tipo potrebbe essere visto nell'art. 55 della >> Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), il quale peraltro sembra avere un effetto più delimitato, consistente nel divieto di sottoporre ad altro regolamento giudiziale

rio controversie relative all'interpretazione o all'applicazione della Convenzione.

Qualche indicazione in questo senso potrebbe trarsi anche dai lavori di codificazione della Commissione del diritto internazionale, sia da quelli in tema di responsabilità dello stato (>> Responsabilità internazionale dello stato) sia da quelli relativi alla protezione diplomatica. Non è invece da escludere che ai rapporti fra sistemi convenzionali e sistemi consuetudinari di garanzia possa applicarsi una specie di principio di previo esaurimento dei primi.

La difficoltà di coordinamento fra sistemi di garanzia di varia natura emerge soprattutto in presenza di sistemi convenzionali di tutela dei diritti dell'uomo particolarmente evoluti. È difficile, per esempio, che l'esistenza di un accertamento circa l'esistenza di una violazione dei diritti convenzionali a opera della Corte europea dei diritti dell'uomo non abbia alcun effetto sui meccanismi unilaterali di accertamento e di reazione all'illecito predisposti dal diritto generale. In tali casi, peraltro, piuttosto che formulare soluzioni di carattere generale, sembra più produttivo ricostruire volta a volta nei singoli sistemi convenzionali dei meccanismi di deroga, espresi o impliciti, rispetto alla normativa generale sulla responsabilità internazionale. È ragionevole ritenere, per esempio, che la particolare struttura relativa alla riparazione nel sistema della CEDU possa costituire una deroga rispetto ai meccanismi della riparazione in diritto generale.

#### *La legittimazione attiva ad adottare sanzioni*

La struttura *erga omnes* delle norme internazionali sui diritti dell'uomo (>> Obblighi *erga omnes*) potrebbe indurre la conclusione che tutti i soggetti della comunità internazionale – o tutti i soggetti parte di un determinato trattato sui diritti dell'uomo – possano far valere le conseguenze dell'illecito. Peraltro, un orientamento ormai consolidato, inaugurato dalla Commissione del diritto internazionale nell'ambito dei

lavori di codificazione della responsabilità internazionale, tende a distinguere fra soggetti specialmente lesi, che possono far valere tutte le conseguenze dell'illecito, e altri soggetti che possono far valere solo alcune di tali conseguenze, in particolare la cessazione e la riparazione a favore dei beneficiari della norma. Il potere di adottare sanzioni andrebbe articolato, quindi, rispetto alle conseguenze dell'illecito che ciascun soggetto è abilitato a far valere.

Non è agevole peraltro applicare tale distinzione rispetto alla violazione di norme sui diritti dell'uomo, che, per propria natura, non dovrebbero consentire l'individuazione di un soggetto specialmente leso. Tale qualità giuridica non dovrebbe spettare, per esempio, allo stato nazionale degli individui i cui diritti siano stati violati, dato che, per definizione, la normativa sui diritti dell'uomo non sembra prestare rilievo al nesso di nazionalità. La circostanza che, di solito, si verifichi una maggiore propensione a intervenire da parte di tale stato può essere agevolmente spiegata con la circostanza che la medesima condotta che viola diritti dell'uomo sovente comporta anche una violazione di diritti propri dello stato nazionale, quale il diritto a ottenere la tutela di propri cittadini. (Si vedano gli artt. 42, 48 e 54 sulla responsabilità internazionale adottati dalla Commissione del diritto internazionale nel 2001, nonché gli artt. 2 e 5 della Risoluzione dell'Institut de droit international adottata nella sessione di Cracovia del 2005).

#### *La funzione della sanzione*

In diritto generale, le sanzioni possono avere una varietà di funzioni. Alle tradizionali forme di sanzione punitiva, nei tempi più recenti si accompagnano sanzioni aventi una funzione coercitiva, consistente nell'indurre lo stato autore a cessare la violazione e ad assumersene la responsabilità. Nel campo dei diritti dell'uomo, le sanzioni hanno essenzialmente una funzione coercitiva. Pur se non mancano espres-

sioni della prassi che sembrerebbero evidenziare che la sanzione è diretta a far sopportare all'autore un costo per la condotta illecita, dalla gran parte della prassi si può ricavare la conclusione che le misure sanzionatorie sono dirette a far cessare la violazione, se continuata, e a garantire l'osservanza delle norme violate.

Interventi sanzionatori unilaterali non sono invero frequenti, e concernono soprattutto casi di violazioni gravi e su larga scala, tali cioè, da configurare una violazione di obblighi posti dal diritto generale. Ciò è dovuto soprattutto alla scarsa propensione degli stati a far valere violazioni di diritti individuali, soprattutto in assenza di un nesso con la vittima dell'illecito. Di fatto le garanzie dei diritti dell'uomo stabiliti da convenzioni internazionali sono affidate a strumenti istituzionali di reazione posti dalle convenzioni medesime, strumenti che, come si è detto, sono in gran parte scarsamente efficaci.

In taluni casi, la violazione di diritti dell'uomo è stata invocata fra le giustificazioni di interventi implicanti l'uso della forza operati su territori altrui. È corrente, a proposito, l'impiego del termine » intervento umanitario. Dati gli effetti dell'impiego della forza, peraltro, è da dubitare che la reazione sia un mezzo appropriato per ottenere il rispetto dei diritti dell'uomo, come prospettato anche dalla » Corte internazionale di giustizia nel caso Nicaragua (sentenza del 27 giugno 1986 nel caso delle Attività militari e paramilitari in Nicaragua e contro il Nicaragua, merito, Nicaragua *versus* Stati Uniti). In tali casi, peraltro, la questione della funzione della reazione tende a confondersi con l'esistenza di limiti materiali quanto al contenuto di essa. Peraltro, in relazione all'intervento della NATO in Kosovo, taluni stati occidentali hanno sostenuto l'esistenza di un potere di intervento al fine di far cessare direttamente gravi violazioni di diritti umani (» *Gross violations of human rights*) mediante l'uso della forza. In tal caso, quindi, la reazione avrebbe l'effetto di sostituire lo stato autore nell'osservanza dell'obbligo. Non sembra

però che la prassi abbia acquisito, relativamente a tale punto, carattere di omogeneità tale da giustificare una corrispondente modifica del contenuto delle norme preesistenti.

### *Il contenuto di misure sanzionatorie*

È ormai generalmente accettato che la struttura *erga omnes* delle norme sui diritti dell'uomo ha l'effetto di vietarne la violazione in corrispondenza ad analoghe violazioni altrui. Nella prassi internazionale, le misure unilaterali tese a garantire il rispetto dei diritti dell'uomo hanno assunto quindi soprattutto la forma di sanzioni economiche. Le sanzioni economiche sono, d'altra parte, quelle che maggiormente rispondono alla funzione coercitiva delle misure. Esse, a propria volta, sono calibrate sulla gravità dell'illecito e sono generalmente revocate non appena l'illecito cessa. Il carattere sanzionatorio di tali misure consente quindi di adottarle nonostante esse siano in contrasto con obblighi di carattere convenzionale o generale. In particolare, contromisure di tipo economico sono sovente in contrasto con convenzioni bilaterali o multilaterali, fra le quali il complesso di obblighi derivanti dagli accordi istitutivi dell'Organizzazione mondiale del commercio (» WTO). Nella prassi più recente si può notare la tendenza a modellare il contenuto delle sanzioni in maniera da evitare che esse finiscano con il colpire la popolazione civile, che sovente è anche oggetto della violazione dei diritti dell'uomo. È questo essenzialmente lo scopo di misure di embargo concernenti armi o strumenti destinati a forze di polizia, così come anche di clausole di eccezione che consentono l'afflusso, nonostante l'adozione di un embargo, di medicinali o generi di prima necessità.

La difficoltà di funzionamento del sistema di sanzioni privative ha quindi portato a elaborare nuove forme di garanzie dei diritti dell'uomo consistenti nel condizionare alla loro osservanza la concessione di vantaggi di vario tipo, soprattutto di carattere commerciale. Ciò può

essere fatto sia con misure unilaterali sia con accordo. Mentre nel primo caso è difficile parlare propriamente di sanzioni, l'uso di tale termine è più appropriato nel secondo caso. Lo scopo di stabilire un legame giuridico fra concessioni di carattere commerciale e il rispetto dei diritti dell'uomo è normalmente realizzato attraverso una clausola che definisce il rispetto dei diritti dell'uomo come essenziale al fine di procedere unilateralmente alla sospensione o all'estinzione dell'accordo ai sensi del diritto dei trattati. Di solito, tali clausole, usualmente definite "di condizionalità" non si riferiscono solo a diritti dell'uomo espressi da norme generali, ma anche a quelli tutelati da convenzioni universali, quali i >> Patti delle Nazioni Unite sui diritti umani del 1966, o addirittura a diritti inclusi in atti non vincolanti, quali la >> Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Queste nuove forme di tutela hanno quindi l'effetto di allargare il novero dei diritti dell'uomo oggetto di tutela unilaterale e, quindi, di favorire l'affermazione della loro natura consuetudinaria.

Alla nozione di sanzione possono accostarsi le misure adottate nell'ambito di sistemi convenzionali particolarmente elaborati, consistenti nella privazione di diritti derivanti dall'appartenenza al sistema. A questo genere di misure appartengono, per esempio, quelle che possono essere adottate, ai sensi dell'art. 7 del Trattato sull'>> Unione Europea, nei confronti di stati membri che violino l'obbligo del rispetto dei «diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» sancito dall'art. 6, par. 1. Tali misure non trovano fondamento nelle regole generali sulla responsabilità internazionale bensì nelle regole del sistema speciale istituito dal Trattato CE. Come detto sopra, è dubbio peraltro che la previsione di tale sistema di garanzia abbia l'effetto di escludere del tutto l'operatività fra gli stati membri delle garanzie derivanti dal diritto internazionale generale.

Altri aspetti solo indirettamente correlati al tema in esame, quale per esempio quello della

possibile esistenza e del contenuto di un'eccezione umanitaria in relazione all'adozione di sanzioni non finalizzate al rispetto dei diritti dell'uomo, non sono oggetto di trattazione nel presente contributo.

< Enzo Cannizzaro >

#### *Lemmi correlati*

> Contromisure > Crimini internazionali degli stati  
> Gross violations of human rights > Immunità  
> Intervento umanitario > Ius cogens > Obblighi erga omnes > Pena > Relazioni internazionali  
> Responsabilità internazionale dello stato  
> Riparazione > Sovranità nazionale > Trattati sui diritti umani > Uso della forza

#### *Bibliografia essenziale*

Barnhizer D. R. (a cura di), *Effective Strategies for Protecting Human Rights: Economic Sanctions, Use of National Courts and International "Fora" And Coercive Power*, Ashgate, Londra 2001 | Gaja G., *Is a State Specially affected when Its Nationals' Human Rights Are Infringed?*, in *Man's Inhumanity to Man. Essays on International Law in Honour of Antonio Cassese*, a cura di L. C. Vohrah, F. Pocar e Y. Featherstone, Brill, Leida 2003, pp. 372 ss. | Gowlland-Debbas V., *United Nations Sanction and International Law*, Kluwer, L'Aia 2001 | Hillgruber Ch., *The Right of Third States to Take Countermeasures*, in *The Fundamental Rules of the International Legal Order: Jus cogens and Obligations erga omnes*, a cura di C. Tomuschat e J.-M. Thouvenin, Martinus Nijhoff, Leida-Boston 2006, pp. 265-295 | Sellers M., *Economic Sanctions Against Human Rights Violation*, in *Economic Sanctions in International Law*, a cura di L. Picchio Forlati e L. A. Sicilianos, Martinus Nijhoff, L'Aia 2004, pp. 477 ss. | Vázquez M., *Trade Sanctions and Human Rights: Past, Present, and Future*, in «Journal of International Economic Law», 6/4, 2003, pp. 797-839

#### **Save the children**

Nel 1919, all'indomani della prima guerra mondiale, Eglantyne Jebb e la sorella Dorothy Buxter fondarono il *Save the Children Fund* (letteralmente, Fondo per salvare i bambini), di cui Dorothy fu la prima Segretaria, lasciando presto alla sorella l'incarico per dedicarsi alla vi-