



Dottorato di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani, Sapienza, Università di Roma - Intercenter, Università di Messina

Ordine internazionale e diritti umani

International Legal Order and Human Rights
Ordenamiento Jurídico Internacional y Derechos Humanos
Ordre juridique international et Droits de l'Homme

OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2020

1. LA DIMENSIONE COOPERATIVA NELLA LETTURA DEL DIRITTO UMANO ALLO SVILUPPO: LA *HUMAN RIGHTS MACHINERY* DI GINEVRA IN RELAZIONE ALLA CELEBRAZIONE NEL 2021 DEL 35^{MO} ANNIVERSARIO DALL'ADOZIONE DELLA DICHIARAZIONE SUL DIRITTO ALLO SVILUPPO DEL 1986

1. *Le più recenti riflessioni sul diritto allo sviluppo: la posizione dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e del Consiglio dei Diritti Umani*

A distanza di quasi trentacinque anni dall'adozione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, con Risoluzione n. 41/128 del 4 dicembre 1986, la costruzione di un apparato organico complesso da parte della *Human Rights Machinery* a Ginevra dimostra come il tema costituisca non soltanto una delle componenti fondamentali che correla i tre pilastri statutari dell'Organizzazione (pace e sicurezza, diritti umani, sviluppo) ma anche come i suoi contenuti materiali siano funzionali alle esigenze dettate dall'ampliamento delle categorie di attori (pubblici e privati, nazionali ed internazionali) e alle modalità proprie della cooperazione internazionale per lo sviluppo.

Invero tra il 2019 ed il 2020 il Consiglio dei Diritti Umani e l'Alto Commissario per i Diritti Umani hanno offerto il loro contributo aggiornato in materia, con il comune obiettivo di promuovere una trattazione del tema del diritto allo sviluppo attraverso nuove linee di analisi e ricerca delle Procedure Speciali e dei meccanismi di più recente istituzione.

Nella 42^{ma} Sessione del Consiglio dei Diritti Umani (9-27 settembre 2019), il 27 settembre 2019 l'organo ha adottato la Risoluzione 42/23 sul diritto allo sviluppo.

In linea con il contenuto dei precedenti processi di produzione normativa del Consiglio su tale fattispecie, esso ha affrontato l'argomento in una duplice prospettiva.

Da un lato ha richiamato il significato giuridico del diritto allo sviluppo nel contesto del diritto internazionale dei diritti umani, sia in previsione del rafforzamento di questa disciplina mediante il processo negoziale mirato alla elaborazione di uno strumento convenzionale sia in considerazione della rilevanza della fattispecie in funzione dell'attuazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile – con particolare riferimento agli Obiettivi inerenti il contrasto alla fame e alla povertà su scala globale. In questa riflessione si ritiene opportuno mettere in evidenza l'aspetto della c.d. 'operationalization' del diritto allo sviluppo: essa implica lo sviluppo del diritto internazionale attraverso la compilazione di un trattato dedicato, opzione discussa in occasione del 17^{mo} Summit dei Capi di Stato e di Governo dei c.d. Paesi NAC (*Non-Aligned Countries*) tenutosi nel settembre 2016 (vedi paragrafo operativo 15 della Risoluzione in esame). La proposta è esplicitata nel relativo paragrafo operativo della Risoluzione in esame, nel quale il Consiglio dei Diritti Umani “7.

Acknowledges the need to strive for greater acceptance, operationalization and realization of the right to development at the international level while urging all States to undertake at the national level the necessary policy formulation and to institute the measures required for the implementation of the right to development as an integral part of all human rights and fundamental freedoms [...]”. Perché il rafforzamento del diritto allo sviluppo nella previsione di un apposito strumento giuridico convenzionale sia realmente perseguibile, anche attraverso il coinvolgimento di esperti giuridici, l’Alto Commissario ha potenziato il dialogo con il Forum Politico di Alto Livello sullo sviluppo sostenibile (organismo che opera nella sede di New York con l’incarico di guidare ed agevolare il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile introdotti nell’Agenda 2030) e, al suo interno, ha demandato al Comitato Consultivo il compito di esaminare tecnicamente l’opportunità di redigere tale strumento convenzionale ed il suo eventuale impatto giuridico nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani.

Dall’altro lato il Consiglio ha sottolineato come la promozione e la concreta attuazione del diritto allo sviluppo poggino sull’approccio strutturale ed operativo multi-livello, rappresentato sul piano nazionale, regionale ed internazionale, dall’insieme di azioni ed interventi congiunti, paralleli o complementari posti in essere dall’Organizzazione, dagli Istituti specializzati, fondi e programmi, ma anche e ovviamente dagli Stati membri e dagli attori non istituzionali (organismi finanziari, organizzazioni non governative, impresa, esperti ed operatori).

Nei relativi passaggi della Risoluzione, il Consiglio riconosce in particolare che “Member States should cooperate with each other in ensuring development and eliminating lasting obstacles to development, that the international community should promote effective international cooperation, in particular global partnerships for development, for the realization of the right to development and the elimination of obstacles to development, and that lasting progress towards the implementation of the right to development requires effective development policies at the national level, equitable economic relations and a favourable economic environment at the international level [...]”.

Al contempo un ruolo indiscusso, ad avviso del Consiglio dei Diritti Umani, deve essere attribuito sia all’Alto Commissario sia alle Procedure Speciali.

Infatti, in conformità con la Risoluzione dell’Assemblea Generale n. 48/141 del 20 dicembre 1993, “the Assembly decided that the responsibility of the United Nations High Commissioner for Human Rights shall be, among others, to promote and protect the realization of the right to development, and to enhance support from relevant bodies of the United Nations system for that purpose”, il Consiglio chiede all’Alto Commissario innanzitutto di relazionare periodicamente sulla promozione e la protezione del diritto allo sviluppo nell’ambito del suo mandato. Una seconda richiesta riguarda la c.d. ‘operationalization’ della fattispecie attraverso un maggiore impulso del coordinamento inter-agenzia del sistema onusiano tra Ginevra e New York e l’attualizzazione della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, per garantire una allocazione delle risorse finanziarie disponibili rispettosa dei criteri del bilanciamento degli interessi e della trasparenza gestionale di progettualità dedicate al diritto allo sviluppo. In questa riflessione emerge ad esempio la potenzialità della c.d. ‘operationalization’ nel rapporto donatori-beneficiari delle progettualità cooperative nel sud del mondo (“South-South cooperation is not a substitute for but rather a complement to North-South cooperation, and hence should not result in the reduction of North-South cooperation or hamper progress in fulfilling existing official development assistance commitments, and encourages Member States and other relevant stakeholders to

incorporate the right to development into the design, financing and implementation of cooperation processes [...]”).

Le considerazioni del Consiglio dei Diritti Umani hanno trovato eco nel dichiarazione dell’Alto Commissario, nella quale si ripercorrono i principali risultati positivi conseguenti l’adozione della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo nel 1986. L’Alto Commissario muove dalla innovativa portata materiale del dispositivo e dalla titolarità sia individuale che collettiva del diritto allo sviluppo quale fattispecie di terza generale. La prospettiva introdotta nel 1986 poggia sul fatto che “the goal of development is to improve the well-being of every member of society. People are not the how of development - not mere tools which can be exploited to produce greater wealth for limited élites. They are the why [...]”. In questa accezione, il diritto allo sviluppo è stato attualizzato nei due principali passaggi di costruzione del sistema onusiano dedicato allo sviluppo: la Dichiarazione del Millennio del 2000 ed i relativi Obiettivi di Sviluppo del Millennio prima, e l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile oggi. Questo assunto rileva ancor di più, ad avviso dell’Alto Commissario, in quanto il portato della Dichiarazione traslato nell’Agenda 2030 “[...] commits all States to cooperate in fostering international development and endorses the principle of special and differential treatment for developing countries, in particular least developed countries. [...]”. Ma è altrettanto vero che il passaggio della Dichiarazione nel quale si esplicita la necessità di pari attenzione e attenta considerazione all’attuazione, promozione e protezione di tutti i diritti umani è stato ben tradotto nel riconoscimento della stretta correlazione tra sviluppo, pace e giustizia introdotta nell’Agenda 2030, “Recognizing that all human rights work together, and together, they build the core conditions for development and peace”, come affermato nell’Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 16.

In sintesi, conclude l’Alto Commissario per i Diritti Umani: “human rights are not luxuries that only rich and peaceful societies can afford. They are the drivers of peace, security, confidence, resilience, the public trust – and development, whether economic, social or personal. And as the Declaration on the Right to Development so clearly states, everyone, without distinction, is entitled to a social and international order in which human rights and freedoms can be realised”.

1. *La Procedura speciale sul diritto allo sviluppo: una differente e complessa lettura tematica della fattispecie*

Se, come abbiamo anticipato, la correlazione inter-organica tra Consiglio dei Diritti Umani ed Alto Commissario per i Diritti Umani emerge con chiara evidenza nella conduzione del dialogo più recente, allo stesso tempo la *Human Rights Machinery* di Ginevra ha operato in modo tale da rispondere in modo concreto alle proposte operative del Consiglio in merito all’attualizzazione del dispositivo della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo.

In particolare, il Relatore Speciale sul diritto allo sviluppo ha assolto in modo efficace ed interessante al suo mandato, istituito con Risoluzione 33/14 del 29 settembre 2016. Alcuni spunti offerti nella sua più recente produzione di *reporting* permettono di esaminare il tema per una sua accezione legata alla c.d. ‘operationalization’.

Si può menzionare, ad esempio, la riflessione sulle metodologie e le modalità degli strumenti di assistenza finanziaria allo sviluppo (Doc. A/75/167). A tale proposito il Relatore Speciale ha identificato quattro principali aree d’indagine: la partecipazione, il consenso e l’accesso all’informazione; i meccanismi di verifica della disponibilità delle risorse nazionali ed internazionali per la conseguente allocazione nell’intervento cooperativo; i meccanismi di

dialogo intergovernativo; gli effetti immediati nonché di medio e lungo termine prodotti dal Covid-19 sul conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

1) La partecipazione, il consenso e l'accesso all'informazione sono parametri basilari delle istituzioni finanziarie internazionali e delle banche regionali di sviluppo a fondamento della rispettiva azione di programmazione e di progettazione per interventi sul campo nei Paesi beneficiari. In questo senso il diritto allo sviluppo prescinde dal pieno coinvolgimento preventivo dei destinatari dell'assistenza e dalla conduzione di pratiche cooperative che includano pre-valutazioni circa l'impatto degli interventi – soprattutto nella dimensione ambientale.

2) Riguardo i meccanismi di verifica della disponibilità delle risorse nazionali ed internazionali per la conseguente allocazione nell'intervento cooperativo, il Relatore Speciale ha posto l'accento sul *quantum* destinato dagli Stati all'assistenza ufficiale allo sviluppo, sulle eventuali transazioni finanziarie illecite e sull'importanza della promozione di interventi cooperativi pubblico-privato.

3) La cooperazione allo sviluppo è stata analizzata in riferimento ai molteplici meccanismi di dialogo intergovernativo in essere e alle potenzialità sulle quali i diversi apparati istituzionali internazionali possono oggi investire maggiormente.

4) Rispetto alla quarta area, essa ha ad oggetto la sfida posta alla cooperazione finanziaria dagli effetti immediati nonché di medio e lungo termine dipesi dalla pandemia globale rispetto agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e al quadro operativo dell'Agenda 2030.

Un'indagine analitica complementare del Relatore Speciale ha riguardato sempre le modalità operative del finanziamento per lo sviluppo tuttavia nella dimensione nazionale. Nel relativo Rapporto tematico (Doc. [A/HRC/45/15](#)) la Procedura ha raccolto interessanti pratiche degli Stati membri, garantendo piena partecipazione ai processi programmatici ed attuativi in favore dei titolari del diritto allo sviluppo nonché destinatari dell'assistenza finanziaria.

Il contributo del Relatore Speciale è stato considerato fondamentale dal Consiglio dei Diritti Umani al punto che il suo mandato è stato rinnovato per un ulteriore triennio con la già esaminata Risoluzione 42/23 (paragrafo 22), la quale chiede alla Procedura di prendere parte a tutti i principali dialoghi e forum internazionali inerenti le sfide poste dall'attuazione dell'Agenda 2030 e di fornire il proprio contributo tecnico sulla declinazione del diritto allo sviluppo in tale prospettiva (paragrafi 25 e 26).

3. Gli organi collegiali della Human Rights Machinery di Ginevra: il Gruppo di Lavoro Intergovernativo sul diritto allo sviluppo e il Meccanismo di Esperti sul diritto allo sviluppo. Nuove prospettive operative sul tema

In via complementare rispetto al ruolo e all'esercizio del mandato del Relatore Speciale sul diritto allo sviluppo, maggiori novità sono registrabili nel quadro della *Human Rights Machinery* rispetto alle Procedure di natura collegiale: il Gruppo di Lavoro Intergovernativo sul diritto allo sviluppo ed il più recente Meccanismo di esperti sul diritto allo sviluppo.

Il primo è stato istituito dall'allora Commissione per i Diritti Umani con [Risoluzione 1998/72](#) e dal Consiglio economico e sociale dell'Organizzazione con [Decisione 1998/269](#), con il compito di monitorare i progressi in ordine all'attuazione della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo sul piano nazionale ed internazionale, individuando e superando possibili criticità materiali ed operative della fattispecie, dialogando attraverso lo strumento del reporting periodico con il sistema organico complesso delle Nazioni Unite, ovviamente in

modo particolare con il Consiglio dei Diritti Umani e con l'Alto Commissario per i Diritti Umani – per gli aspetti attuativi dei programmi di assistenza tecnica promossi e realizzati dall'Ufficio di quest'ultimo.

Il ruolo del Gruppo di Lavoro è stato richiamato nella Risoluzione 42/23 (paragrafi 10-14 e paragrafo 20), mettendo in evidenza la sua importante attività di approfondimento della materia dal punto di vista giuridico nel contesto del processo negoziale mirato alla compilazione di uno strumento convenzionale sul diritto allo sviluppo, affinché alcuni tra i principi basilari sanciti nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo siano adeguatamente preservati e traslati, eventualmente, in questo accordo internazionale: l'eguaglianza e la non discriminazione, la responsabilità, la partecipazione ai processi cooperativi, l'equità e la trasparenza. In questo esercizio, la pregressa definizione di standards per l'attuazione del diritto allo sviluppo, la promozione di dialoghi di confronto e di consultazione multi-attoriale e la sfida dettata dalla c.d. 'operationalization' della fattispecie per gli studi e le analisi del Gruppo di Lavoro sono ritenute dal Consiglio dei Diritti Umani imprescindibili proprio per la elaborazione della bozza di trattato sul diritto allo sviluppo.

Sicuramente un contributo del tutto innovativo è rappresentato ad oggi dal recente Meccanismo di esperti sul diritto allo sviluppo (EMRTD - *Expert Mechanism on the Right to Development*), istituito proprio nella Risoluzione 42/23 (paragrafi 29-34): si tratta di un organismo sussidiario che è competente nell'assistere il Consiglio dei Diritti Umani in termini di supporto tematico approfondito sul diritto allo sviluppo e di ricerca, individuazione e condivisione delle migliori pratiche operative tra gli Stati membri nella dimensione cooperativa. Il Meccanismo è composto da cinque membri che vi siedono a titolo di esperti indipendenti ed il cui mandato ha durata triennale, con possibilità di essere rieletti per un ulteriore mandato. Esso viene convocato annualmente nelle sedi di Ginevra e di New York, in sessione pubblica e/o riservata, e riferisce della sua attività al Consiglio dei Diritti Umani. Ovviamente, per conseguire risultati efficaci, il Meccanismo è in diretto contatto con gli Stati membri, con gli attori non istituzionali e con tutti i principali organismi dell'Organizzazione competenti per la materia.

Nella sua prima sessione, tenutasi da remoto dal 30 giugno al 2 luglio 2020, il Meccanismo ha potuto definire i suoi aspetti metodologici ed operativi, di rilevanza tematica e di confronto con il competente quadro strutturale delle Nazioni Unite, anticipati in un dibattito interno nei mesi precedenti. Muovendo da un approccio di *mainstreaming* per rendere il diritto allo sviluppo concreto e 'operationalized', il Meccanismo (nello statement del suo Presidente) ha definito i tre livelli-chiave di dialogo in presenza o attraverso strumenti di consultazione *online* con: "(a) States acting collectively in global and regional partnerships; (b) States acting individually as they adopted and implemented policies that affected persons not strictly within their jurisdiction; and (c) States acting individually as they formulated national development policies and programmes affecting persons within their jurisdiction", ai quali si aggiunge il dialogo con gli attori non istituzionali e locali.

La seconda sessione ha avuto luogo, sempre da remoto, l'11 ed il 12 novembre 2020, ed in essa è stato presentato il primo Rapporto che il Meccanismo ha trasmesso al Consiglio dei Diritti Umani lo scorso settembre (Doc. A/HRC/45/29). Il Meccanismo nel frattempo si è dotato di un sub-gruppo di esperti accademici – 'Academic Friends' (del quale la sottoscritta si onora di far parte) per indicazioni di natura programmatica e di approfondimento delle attività di studio e di ricerca sui cinque temi-chiave definiti dal Meccanismo nel suo primo mandato: la c.d. 'operationalization' del diritto allo sviluppo in funzione dell'attuazione degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile attraverso i c.d. 'Means of

implementation' contenuti nell'Agenda 2030; la correlazione tra razzismo, discriminazione razziale e diritto allo sviluppo; le ineguaglianze e il diritto allo sviluppo; il diritto allo sviluppo in rapporto al diritto internazionale degli investimenti; il ruolo degli attori non statali e l'obbligo di cooperazione.

Ovviamente nell'esercizio del suo mandato di studio, il Meccanismo non potrà non tenere in considerazione gli effetti della pandemia globale: il Covid-19 "is not only a health crisis, but also a human crisis. [...] The pandemic increases inequality and discrimination, and ever more people are left behind" e per questo motivo è ancora più importante riaffermare il peso materiale ed operativo del diritto allo sviluppo.

In conclusione, è possibile affermare che anche questo ultimo Meccanismo, nel complesso quadro della *Human Rights Machinery* di Ginevra, potrà senza dubbio contribuire al rafforzamento del diritto allo sviluppo nell'ottica della c.d. 'operationalization'. Se è vero infatti che anche l'impatto della pandemia inciderà in modo preponderante sulle già avvertite criticità per il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile, come sottolineato nel corso dell'ultima sessione dell' Forum Politico di Alto Livello nello scorso luglio, si ritiene quanto mai opportuno approfondire le motivazioni che ostacolano questo percorso nella sede di Ginevra, in linea con le sollecitazioni sia del Consiglio dei Diritti Umani e delle Procedure Speciali che dell'Alto Commissario, anche in funzione della proposta di produzione normativa convenzionale sul diritto allo sviluppo.

CRISTIANA CARLETTI