



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2020

2. RIFLESSIONI SULLA RECENTE ESPERIENZA DI REGIONALIZZAZIONE DEL COMITATO SUI DIRITTI DEL FANCIULLO DELLE NAZIONI UNITE

Il sistema dei Comitati di controllo delle Nazioni Unite è una componente fondamentale del sistema internazionale dei diritti umani. Esso ha lo scopo di monitorare e sostenere gli Stati per l'effettiva attuazione a livello nazionale dei loro obblighi in materia di diritti umani. Nonostante l'importanza della loro funzione, gli organi di controllo hanno da tempo incontrato notevoli ostacoli alla loro efficacia e negli ultimi vent'anni il sistema è in una situazione di *empasse*. Varie sono le soluzioni sul tavolo delle trattative e tra queste si fa interessante l'ipotesi della regionalizzazione del sistema, che comporta l'organizzazione delle sessioni direttamente nelle regioni interessate così da avvicinare il sistema degli organi di controllo ai titolari dei diritti stessi. Il Comitato sui diritti del fanciullo è impegnato in prima linea per supportare la regionalizzazione, essendo stato il primo e unico organo di controllo a delocalizzare una delle sue sessioni nel Pacifico (*84th Extraordinary Outreach Session*).

L'obiettivo del presente articolo è duplice: in primo luogo, partendo da una ricognizione del sistema onusiano in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza si intende illustrare e documentare la recente esperienza di regionalizzazione in Samoa; in secondo luogo partendo da un breve *excursus* dei tentativi di miglioramento del sistema di monitoraggio onusiano si propongono degli spunti di riflessione sulla coesistenza tra i Comitati di controllo onusiani delocalizzati e i sistemi regionali per i diritti umani (*Regional Human Rights Regimes*). Infatti, la delocalizzazione degli organi di controllo pone l'incognita su come questi ultimi possano interagire con altri organi dei sistemi regionali di protezione dei diritti umani, come ad esempio il Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del minore.

1. Breve ricognizione del sistema onusiano in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e la recente esperienza del Comitato sui diritti del fanciullo in Samoa

Circa trentuno anni fa, il 20 novembre 1989, veniva approvata all'unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite la Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo ([Convention on the Rights of the Child](#), 20 novembre 1989, da qui in poi richiamata mediante l'acronimo CRC), che riconosce e protegge i diritti fondamentali di tutti bambini del mondo. Ottenuto un ampio consenso da parte della comunità mondiale, è divenuta uno strumento internazionale per i diritti umani quasi universalmente riconosciuto giacché ad

oggi tutti i paesi, con l'eccezione degli Stati Uniti d'America, l'hanno ratificata. Il documento segna un traguardo fondamentale nell'ambito dei diritti del fanciullo il quale viene riconosciuto come un vero e proprio soggetto di diritto, e stabilisce numerosi standard minimi obbligatori necessari per il benessere di bambini e adolescenti. Altrettanto numerosi sono i diritti accordati ai bambini come il diritto di partecipare a tutte le questioni li riguardano esprimendo opinioni che vengano prese in considerazione e la priorità accordata al loro "interesse superiore" in tutte le decisioni che li coinvolgono. La Convenzione si completa di tre Protocolli opzionali: il primo relativo alla partecipazione dei minori ai conflitti armati; il secondo concernente la vendita di minori, la prostituzione infantile e pedopornografica; e il terzo, attinente alla procedura per la presentazione di comunicazioni in caso di violazioni dei diritti del fanciullo. La ratifica della Convenzione, poiché giuridicamente vincolante, fa sì che gli Stati firmatari si impegnano a rendere effettive le sue disposizioni affinché i diritti dei bambini siano rispettati sul territorio nazionale. Dalla sua ratifica scaturisce anche l'obbligo degli Stati parte di informare periodicamente il Comitato sui diritti del fanciullo in merito ai progressi compiuti nell'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Convenzione e dai suoi tre Protocolli opzionali. Ciò avviene tramite la redazione, ogni cinque anni, di un rapporto periodico che rappresenta una sorta di autovalutazione in merito al rispetto della Convenzione. Il sistema di rapporti periodici (*reporting*) permette al Comitato sui diritti del fanciullo di adempiere alla sua missione principale, ovvero monitorare (*monitoring*) l'attuazione delle disposizioni della Convenzione da parte di ciascuno Stato, esaminando la situazione in materia di diritti dei bambini, sollevando preoccupazioni e formulando raccomandazioni per una migliore implementazione della Convenzione (*art. 43 CRC*).

Il Comitato, istituito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, è un organo indipendente che, insieme ad altri nove Comitati di controllo (*Treaty Bodies*), fa parte del sistema onusiano dei meccanismi di monitoraggio periodici della *Human Rights Machinery* cui gli Stati hanno affidato l'incarico di monitorare il rispetto degli obblighi loro derivanti dai trattati sui diritti umani. I *Treaty Bodies* sono considerati i guardiani dei trattati dei diritti umani e costituiscono le basi legali per un'ampia parte del lavoro svolto dalle Nazioni Unite in materia. È importante ricordare che la *Human Rights Machinery* comprende anche il Consiglio dei Diritti Umani insieme ai suoi meccanismi: l'Esame Periodico Universale (*Universal Periodic Review*) e le Procedure Speciali (*Special Procedures*). I Comitati di controllo si riuniscono di regola tre volte l'anno nel quartier generale delle Nazioni Unite a Ginevra per condurre un dialogo costruttivo con i rappresentanti dello Stato in esame sulla base del rapporto presentato. Agli incontri presso la sede ginevrina ha fatto eccezione nel tempo il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna che si è riunito presso la sede di New York.

Tuttavia, lo scorso marzo si è assistito a una prima storica quando il Comitato sui diritti del fanciullo, per la prima volta nella storia dei Comitati di controllo, ha tenuto uno dei suoi incontri in Samoa, nel Pacifico, dunque fuori dalle sue sedi istituzionali di Ginevra e New York. Durante la 84^a sessione tenutasi dal 2 al 6 marzo 2020 il Comitato ha esaminato la situazione dei diritti dei minori e i progressi compiuti nell'implementazione della Convenzione a Tuvalu, nelle Isole Cook e negli Stati Federati di Micronesia, e ha tenuto una sessione preparatoria per la futura revisione di Kiribati. La città di Apia, capitale della Samoa, è stata la sede delle riunioni plenarie tra i rappresentanti dei governi coinvolti e il Comitato che ha analizzato il quinto Rapporto presentato da [Tuvalu](#) e le [Isole Cook](#), e del secondo Rapporto presentato dagli [Stati Federati di Micronesia](#). Il Comitato, quasi al completo, ha

potuto approfondire con attenzione la situazione dei diritti dei bambini *in loco* e interagire con le persone della Regione, tra cui numerosi bambini, rappresentanti della società civile e delle istituzioni nazionali per i diritti umani, facendo sì che il dialogo non rimanesse ancorato alle dinamiche abituali di Palazzo Wilson ma si fosse arricchito della partecipazione delle persone coinvolte. Il Comitato ha tenuto a sottolineare a più riprese che molti bambini hanno partecipato in modo attivo alla sessione, hanno condiviso i loro punti di vista e le loro esperienze, e hanno svolto il ruolo di moderatori in vari incontri paralleli su questioni pressanti che riguardano i diritti dei bambini nel Pacifico. Tali momenti, secondo il Comitato sui diritti del fanciullo, hanno contribuito non solo a dare voce ai bambini e ai loro bisogni, ma anche a attribuire maggiore visibilità alla Convenzione sui diritti del fanciullo e rafforzare l'impegno della comunità locale per una migliore attuazione dei diritti dei bambini. Ulteriormente, alcuni membri del Comitato hanno effettuato due missioni, la prima a Vanuatu e la seconda nelle isole Fiji, con l'obiettivo di incontrare i bambini, i rappresentanti di governo e la società civile nell'ambito di eventi pubblici. Dal punto di vista logistico e organizzativo sono stati necessari mesi di lavoro per organizzare e coordinare i soggetti coinvolti tra i quali l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani che ha fornito servizi di segretariato; il Ministero dell'Educazione di Samoa che ha coordinato la partecipazione dei bambini e l'ufficio regionale dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani per il Pacifico, con sede nelle Isole Fiji. Per quanto riguarda i costi, numerose entità vi hanno contribuito tra esse donatori quali il Regno Unito, l'Australia, la Nuova Zelanda e la Svezia ([Rapporto del Regional Rights Resource Team - Pacific Community, 2020](#), pag. 23).

È indispensabile rammentare che la regione del Pacifico risulta la più colpita dalla lontananza della sede delle Nazioni Unite di Ginevra. Infatti, dal 2016, sei dei sette incontri periodici tra il Comitato sui diritti del fanciullo e gli Stati della Regione sono stati realizzati tramite videoconferenza, limitando considerevolmente la partecipazione della società civile e delle persone interessate. Dunque, per la prima volta nella storia dei Comitati di controllo dei diritti umani una loro sessione si è svolta a livello regionale, posizionando il Comitato sui diritti dell'infanzia in prima linea sulla questione della regionalizzazione. Il Comitato sui diritti del fanciullo ma anche i governi coinvolti e la società civile hanno espresso pareri particolarmente positivi nei riguardi di questa esperienza che è stata definita dagli stessi un "successo".

2. *Situazione di stallo dei Treaty Bodies e tentativi di miglioramento*

Da vari anni la procedura di *reporting* è affetta da difficoltà procedurali e sostanziali e da altrettanti anni si sta riflettendo su una serie di proposte di riforma dell'apparato che vede al centro un articolato sistema di rapporti periodici, unitamente alle procedure di comunicazione introdotte nel quadro del funzionamento dei *Treaty Bodies* talora attraverso strumenti di natura protocollare. Numerose sono le sfide a cui deve far fronte il sistema dei Comitati di controllo come il crescente numero di rapporti periodici che gli vengono sottoposti, il ritardo nella presentazione di tali rapporti da parte degli Stati, nonché l'insufficienza di risorse umane e finanziarie del Segretariato delle Nazioni Unite. Da quando il meccanismo di monitoraggio è stato istituito sono subentrati nuovi trattati e protocolli opzionali aumentando considerevolmente il carico di lavoro sia per i Comitati che per gli Stati. La preparazione dei rapporti da parte degli Stati richiede il coinvolgimento di una vasta gamma di ministeri e di esperti governativi, e numerosi sforzi per coordinare gli stessi. Il

ritardo o la mancanza di un dialogo ciclico e sistematico impedisce di sfruttare appieno il potenziale della procedura di *reporting* poiché le informazioni contenute nel rapporto potrebbero non essere più aggiornate. Nel corso degli anni sono state considerate molteplici ipotesi per trovare una soluzione a lungo termine che permetta ai Comitati di controllo di adempiere pienamente al loro mandato e di contribuire in modo più sistematico all'attuazione dei diritti umani da parte degli Stati.

Già nel 2002 l'allora Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, con il rapporto intitolato "Rafforzare l'Onu: un programma per un ulteriore cambiamento" ([A/57/387](#), 9 settembre 2002) chiese una semplificazione della procedura per gli Stati e propose di presentare un unico rapporto in adempimento alle obbligazioni nascenti dall'insieme dei trattati ratificati, esso sarebbe poi stato esaminato da ciascun'organo competente. Tuttavia, questa soluzione fu respinta per le difficoltà anticipate dalle parti coinvolte nel preparare ed esaminare un singolo rapporto. Con lo stesso documento il Segretario generale propose con successo l'armonizzazione dei metodi di lavoro dei Comitati di controllo e li invitò a stilare delle linee guida (*Core Document*) comuni a tutti gli organi per la redazione dei rapporti periodici. Successivamente, nel 2005, l'allora Alta Commissaria per i Diritti Umani, Louise Arbour, con il suo piano d'azione espresse l'interesse di creare un organo permanente unificato (*Unified Standing Treaty Body*) con lo scopo di accrescere la visibilità del sistema e far fronte alle sfide poste dal crescente numero di ratifiche, l'istituzione di nuovi Comitati di controllo e i conseguenti ritardi nell'esame dei rapporti ([A/59/2005/Add.3](#), 26 maggio 2005). Tuttavia, tale proposta ricevette varie riserve legate alla preoccupazione che un tale organismo potesse indebolire l'attenzione sulla tutela di diritti specifici e all'incertezza che sarebbe seguita se si fosse rilevata necessaria la modifica dei trattati esistenti o un processo di negoziazione di un nuovo trattato. Nel 2012, l'ex Alta Commissaria per i Diritti Umani, Navi Pillay pubblicò un importante [rapporto](#) seguito da varie raccomandazioni che, a differenza dei precedenti, si concentravano sul rafforzamento del sistema piuttosto che sulla sua riforma. Sulla scia di questo ultimo *report* l'Assemblea Generale con la risoluzione [68/268](#) del 2014 si convinse che era giunto il momento di avviare un processo revisionale complessivo per considerare lo stato del sistema dei Comitati di controllo entro il 2020, rivedere l'efficacia delle misure adottate sino a quel momento e, se opportuno, decidere in merito ad ulteriori azioni di rafforzamento e miglioramento dell'efficienza di tale sistema (*«the status of the human rights body system and the progress achieved by the human rights treaty bodies in realizing greater efficiency and effectiveness in their work»*, §41). La risoluzione è servita da catalizzatore per l'armonizzazione dei metodi di lavoro dei Comitati di controllo, incoraggiando l'impiego di procedure semplificate per la redazione dei rapporti periodici (*List of Issues Prior to Reporting*), fornendo una base oggettiva per il calcolo del fabbisogno delle risorse e introducendo un nuovo programma di sviluppo delle capacità funzionali. Grazie a tale risoluzione sono state intraprese numerose consultazioni informali da parte dei Rappresentanti permanenti della Svizzera e del Marocco, coordinatori del processo di revisione 2020 del sistema degli organi di controllo, nell'intento di ottenere contributi da parte degli Stati, dell'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, dei Comitati di controllo e delle altre parti interessate, come la società civile. L'esito di tali consultazioni si trova in un articolato [rapporto finale del 14 settembre 2020](#) in cui sono riportati i risultati e le proposte per un'azione futura. Tra le numerose raccomandazioni, il paragrafo 57 tratta la questione dell'effettivo coinvolgimento e dell'accessibilità dei vari soggetti al sistema dei *Treaty Bodies* e attribuisce particolare importanza all'ipotesi di pianificare gli esami periodici a livello regionale. Il rapporto indica

che numerosi soggetti coinvolti nelle consultazioni si sono mostrati favorevoli alla promozione della dimensione regionale del lavoro degli organi di controllo e quindi alla conduzione gli esami periodici nelle regioni, per esempio negli uffici regionali delle Nazioni Unite così da essere più vicini agli *stakeholders* e rafforzare la complementarità e sinergia tra i meccanismi per i diritti umani regionali e internazionali. E ciò anche al fine di dare più visibilità al sistema dei Comitati di controllo e promuovere un senso più forte di *ownership* universale (Si vedano per esempio i contributi dell'[Unione Europea](#) e dell'[Australia](#)). Tuttavia, una minoranza dei soggetti si è mostrata preoccupata e reticente sulla possibilità di condurre gli esami periodici a livello regionale e ha sollevato dubbi circa le interazioni tra i Comitati di controllo e i meccanismi regionali, con riferimento ai mandati che stabiliscono incarichi specifici e alle questioni economiche (Si vedano per esempio i contributi della [Russia](#) e della [Santa Sede](#)). Ciò nonostante, i coordinatori delle consultazioni informali hanno sottolineato nel rapporto finale l'importanza di supportare e incoraggiare l'introduzione delle revisioni a livello regionale per una maggiore visibilità del sistema dei Comitati di controllo e una più stretta interazione con i sistemi nazionali e regionali dei diritti umani (para. 69). Anche il Comitato dei Presidenti degli *UN Human Rights Treaty Bodies*, durante la riunione annuale (*31st Meeting of Chairpersons*) che li vede adunati per discutere sugli aspetti attinenti al metodo di lavoro, hanno definito gli esami periodici nelle regioni una delle priorità per il futuro del sistema dei Comitati di controllo e hanno concordato sui "notevoli vantaggi" dello svolgimento dei dialoghi con gli Stati a livello regionale ([A/74/256](#), 30 Luglio 2019). I Presidenti hanno convenuto sull'opportunità di svolgere esami regionali per quegli Stati che hanno accettato suddetta proposta e hanno auspicato l'adozione permanente di tale modalità. Inoltre, essi hanno prospettato che i dialoghi regionali siano condotti da una delegazione del Comitato di controllo mentre le osservazioni conclusive siano adottate dal Comitato al completo.

È opportuno ricordare che tra le varie iniziative intraprese per rendere più accessibile il lavoro dei Comitati di controllo ad una più ampia gamma di soggetti interessati e per ridurre il senso di lontananza da parte di varie regioni, gli uffici dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite furono dotati di un tecnologico sistema di supporto *web casting* per trasmettere in tempo reale le riunioni plenarie dei vari comitati ([A/66/175](#), 22 luglio 2011).

3. L'ipotesi della regionalizzazione degli esami periodici dei Treaty Bodies e riflessioni sulla loro interazione con i sistemi regionali di protezione dei diritti umani

Come già evidenziato, la necessità di una riforma volta al miglioramento dell'efficacia del sistema dei *Treaty Bodies* è avvertita da molti anni. Nel tempo, tra le varie proposte, si è considerata l'ipotesi di condurre le riunioni degli esami periodici direttamente sul campo ovvero nelle regioni interessate. Appare opportuno a questo proposito esaminare quali sono i vantaggi e gli svantaggi della regionalizzazione degli esami periodici dei Comitati di controllo. Può sicuramente essere annoverato tra i vantaggi il fatto che le riunioni *in situ* possono avvicinare il sistema dei *Treaty Bodies* ai titolari dei diritti stessi, favorire un contatto più diretto con la società civile, le istituzioni ed i governi, approfondire la comprensione di una specifica regione e del suo contesto nazionale, e quindi mettere sotto i riflettori specifiche situazioni in determinati contesti geografici e culturali. Un altro beneficio consiste nel fatto che rendendo accessibile il lavoro dei Comitati di controllo ad un'ampia partecipazione della popolazione e consentendo a persone ben al di fuori di Ginevra di partecipare alle sessioni formali si potrebbe generare maggiore consapevolezza sul sistema dei Comitati di controllo

onusiani. Sicché, il loro operato acquisirebbe maggiore visibilità assicurando un miglior seguito alle loro raccomandazioni tramite una maggiore pressione sugli Stati. Tra gli aspetti negativi rientrano invece le implicazioni in termini di oneri logistici e di costi associati alla delocalizzazione delle riunioni dei Comitati. Tale aspetto non è da sottovalutare considerando le crisi di bilancio e le difficoltà a garantire fondi per la realizzazione dei dialoghi periodici degli organi di controllo.

Il processo attualmente in corso volto al rafforzamento di tale sistema e la recente esperienza di poco più sopra menzionata del Comitato sui diritti del fanciullo offrono, a questo punto, l'occasione per riflettere in maniera più approfondita sulla questione della regionalizzazione. L'ipotesi di effettuare sessioni regionali pone diversi interrogativi circa la coesistenza e l'interazione tra i *Treaty Bodies* e i sistemi regionali per i diritti umani (*Regional Human Rights Regimes*). I sistemi regionali per i diritti umani sono costituiti da strumenti e meccanismi regionali di promozione e protezione dei diritti umani. Gli strumenti regionali agevolano a localizzare le norme e gli standard internazionali in materia di diritti umani, riflettendo le particolari preoccupazioni della regione in materia. I meccanismi regionali facilitano l'attuazione di questi strumenti sul campo. I principali sistemi regionali per i diritti umani si trovano in Europa, nelle Americhe e in Africa. Con riguardo a quest'ultimo sistema è cosa ben nota che la regione africana si è dotata di una complessa struttura per la protezione dei diritti umani. Con riferimento specifico ai diritti del fanciullo l'ente di riferimento è il Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del bambino, organo di monitoraggio della Carta africana dei diritti e del benessere dell'infanzia ([*African Charter on the Rights and Welfare of the Child*](#), 11 luglio 1990) che si riunisce due volte all'anno per circa una settimana, di solito presso la sede dell'Unione Africana ad Addis Abeba, in Etiopia. Il Comitato Africano ha il mandato di esaminare la situazione dei diritti dei bambini negli stati africani firmatari della Carta e condurre indagini sulle denunce delle violazioni dei diritti dell'infanzia negli Stati interessati. Se si pone l'attenzione, a titolo di esempio, sul Comitato sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite e sul Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del bambino è ben chiaro che i due organi sono appartenenti rispettivamente al sistema internazionale e al sistema regionale di protezione dei diritti dell'infanzia. Esiste una forte complementarità tra i due organi, che sono soliti lavorare in stretta collaborazione scambiando le buone pratiche e le proprie esperienze di lavoro. Tuttavia, nonostante la loro base giuridica e il loro mandato differiscono molto, la regionalizzazione del Comitato sui diritti del fanciullo onusiano potrebbe rischiare di generare una duplicazione del lavoro del Comitato africano, oltre che portare ad una frammentazione normativa. Tali rischi potrebbero diminuire se la regionalizzazione avvenisse in contesti segnati da una forte debolezza o assenza di sistemi regionali per i diritti umani come in Asia, nel Pacifico e nel mondo arabo. È opportuno quindi chiedersi se la regionalizzazione degli organi di controllo dovrebbe concretizzarsi solo in scenari affetti dalla mancanza di uno specifico sistema regionale di protezione dei diritti umani, come la recente esperienza in Samoa. In questo caso, la regionalizzazione degli esami periodici da parte dei Comitati di controllo potrebbe cercare di colmare, sebbene in piccola parte, tale lacuna e favorire una maggiore tutela dei diritti umani.

In che modo realizzare un sistema degli organi di controllo itinerante è ovviamente una questione complessa soprattutto in considerazione del gran numero di potenziali parti mobili da coinvolgere. Questa ipotesi richiede indubbiamente di fissare una serie di punti fermi, ad esempio, decidere sulla base di motivazioni precise gli Stati ospitanti, stabilire se concedere la preferenza alle regioni prive di un sistema regionale di protezione dei diritti umani. Un ritornello ricorrente nel contesto del mancato rispetto delle decisioni e delle

raccomandazioni degli organi di controllo è il senso di lontananza di questi organi, soprattutto per le Americhe, l'Africa, l'Asia e il Pacifico.

Come evidenziato in questo articolo, la prossimità dei Comitati di controllo ai contesti locali è considerata un elemento importante per capire le specificità nazionali e regionali, per meglio conoscere tali organi e per gettare le basi di un dialogo costruttivo. Il successo o il fallimento del sistema internazionale dei diritti umani dipende dal suo impatto sulle pratiche dei diritti umani sul campo e avvicinare il sistema degli organi di controllo alla popolazione potrebbe aiutare a garantire una maggiore legittimità e reattività locale. Il carattere innovativo dell'incontro regionale del Comitato sui diritti del fanciullo in Samoa dimostra che è estremamente importante documentare l'esperienza e le lezioni apprese, al fine di informare il pensiero futuro intorno agli esami periodici regionali.

ELENA PATRIZI