



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. 4/2019

1. IL MANDATO DELLE PROCEDURE SPECIALI NEL QUADRO DELLA *HUMAN RIGHTS MACHINERY* DI GINEVRA: ASPETTI EVOLUTIVI

In questo Osservatorio sono stati esaminati in molteplici occasioni gli organismi appartenenti alla *Human Rights Machinery* ginevrina, con particolare attenzione ai parametri statutari ed operativi in ragione della competenza tematica.

Le Procedure Speciali hanno avviato, a partire dai primi mesi del 2019, un interessante esercizio di riflessione in ordine alle opportunità atte a revisionare il proprio funzionamento e le relazioni che esse intrattengono sia con i principali organi del sistema onusiano sia con gli attori non istituzionali.

Sin dalla configurazione del tradizionale apparato dell'Organizzazione per la piena e comprensiva garanzia di protezione e di promozione del diritto internazionale dei diritti umani, l'allora Commissione sui Diritti Umani già negli anni '60 e '70 si cimentava con la verifica della violazione degli standard introdotti nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani ed in fase di riproduzione circostanziata nel quadro di appositi strumenti convenzionali multilaterali.

I casi del Sud Africa ([Documento relativo alla Risoluzione CDU 2\(XXIII\)](#)) e del Cile, sottoposti nel formato della segnalazione all'attenzione della Commissione affinché potesse intervenire attraverso la costituzione e l'affidamento di uno specifico mandato ad un gruppo di lavoro *ad hoc* composto da esperti indipendenti, possono ben costituire un primo modello dell'organismo che ci si accinge ad esaminare al fine di valutarne i risultati positivi e le criticità incontrate sino ai tempi più recenti.

Sotto il profilo tematico tale ricostruzione permette di citare la prima Procedura Speciale istituita dalla Commissione: il Gruppo di Lavoro sulle Sparizioni Forzate ([Risoluzione CDU 20\(XXXVI\)](#)), poi completato da ulteriori mandati aventi ad oggetto tematiche di particolare sensibilità: le esecuzioni extra-giudiziali, sommarie o arbitrarie, l'intolleranza religiosa, i mercenari, la tortura ed altri maltrattamenti crudeli, inumani o degradanti, e la vendita, prostituzione e pornografia infantile.

Nel passaggio di riforma istituzionale rappresentato dalla composizione e dall'avvio delle attività del Consiglio dei Diritti Umani, le Procedure Speciali sono state preservate e, semmai, potenziate o articolate al fine ultimo di monitorare la condizione dei diritti umani in modo articolato ed omnicomprensivo, sotto il duplice profilo geografico e tematico.

In questo assetto è stata altresì rinnovata l'importanza dei requisiti dell'integrità ed indipendenza di tali organismi nell'esercizio del rispettivo mandato, come anche il rispetto dei principi di cooperazione, trasparenza e responsabilità nella conduzione di interventi assicurati dagli Stati membri in termini di obbligo di incolumità personale e di sicurezza professionale – quando la Procedura è presente sul rispettivo territorio nazionale.

Gradualmente si è registrata la necessità di articolare l'apparato organico in parola, distinguendo gli organismi individuali, in quanto Relatori Speciali o Esperti Indipendenti, da quelli collegiali ovvero i Gruppi di lavoro, composti in linea generale da cinque membri in rappresentanza delle principali aree regionali del sistema onusiano nel suo complesso. Per entrambi, la durata media del mandato è stata determinata per un periodo massimo di sei anni.

Le modalità di candidatura, selezione e nomina, delle Procedure Speciali sono state definite nelle Risoluzioni [5/1](#) e [16/21](#) del Consiglio dei Diritti Umani (si veda anche la [Decisione del Consiglio dei Diritti Umani 6/102](#)). La proposta viene formulata dalle autorità governative degli Stati membri, dagli organismi regionali dell'Organizzazione, da organizzazioni internazionali di natura sia intergovernativa sia non governativa, dalle istituzioni nazionali indipendenti o anche a titolo individuale. La ricezione delle candidature e la verifica dei prerequisiti essenziali (conoscenza, comprovata esperienza, indipendenza, imparzialità, integrità personale, obiettività), sono condotte da un apposito Gruppo consultivo del Consiglio affinché il Presidente di quest'ultimo possa ricevere una lista di nominativi; al contempo i candidati debbono effettuare una richiesta formale, corredata da una lettera motivazione. Il Gruppo consultivo procede poi ad intervistare i candidati prescelti.

Nello svolgimento del rispettivo mandato, una Procedura Speciale può effettuare una visita in uno degli Stati membri, previo invito, per monitorare la condizione dei diritti umani: ciò, ad oggi, accade in modo 'programmato' in quanto la *membership* ha formulato numerose c.d. 'standing invitations' dirette a tutte le Procedure Speciali tematiche. L'esito della visita è costituito da un rapporto nel quale si illustrano i risultati conseguiti e si formulano specifiche raccomandazioni all'attenzione dello Stato visitato. I contenuti di detto rapporto sono riferiti anche al Consiglio dei Diritti Umani durante le sue sessioni ordinarie.

Parimenti una Procedura Speciale può dare seguito alla richiesta, sotto forma di appello o lettera urgente, trasmessa alla sua attenzione da parte di attori statali e non con l'obiettivo di raccogliere informazioni e monitorare la situazione dei diritti umani in un contesto circostanziato. L'azione dell'organismo si sostanzia nella domanda di informazioni specifiche inerenti il caso e nella eventuale compilazione di apposite raccomandazioni. Tutte le Procedure Speciali informano annualmente il Consiglio dei Diritti Umani circa la conduzione della procedura delle comunicazioni e degli esiti delle stesse.

Inoltre, le Procedure Speciali possono condurre appositi studi tematici, proporre strumenti di indirizzo o basilari per l'avvio di processi di codificazione nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani, vengono invitati a partecipare ad eventi di natura informativa o scientifico-accademica, o sono essi stessi promotori di simili iniziative.

Il vero e proprio strumento revisionale delle Procedure Speciali consiste nel [Codice di Condotta](#), adottato dal Consiglio dei Diritti Umani nel 2007, e nel [Manuale delle Operazioni](#), approvato dagli stessi organismi nel 2008. Allo scopo di migliorare l'efficacia del proprio intervento, le Procedure hanno poi introdotto un meccanismo di revisione

interna, posto sotto la guida di un Comitato di Coordinamento che riceve suggerimenti e richieste da molteplici categorie di attori, istituzionali e non.

La *Human Rights Machinery* di Ginevra conta, ad oggi, 44 Procedure tematiche e 12 Procedure geografiche.

1. *Il recente dibattito volto a sottolineare la rilevanza della funzione delle Procedure Speciali ad impatto preventivo*

Come sopra ricordato, l'opportunità di aggiornare gradualmente il funzionamento dell'apparato onusiano rappresentato dalle Procedure Speciali con l'intento di potenziare l'efficacia in termini di protezione e di promozione dei diritti umani muove da una riflessione sollecitata dall'esterno e tuttavia tradotta in nuove misure procedurali ed operative da parte del Comitato di Coordinamento.

È in questa prospettiva che il Presidente del Comitato, in occasione di un evento seminariale tenutosi a Ginevra il 9-10 aprile 2019, ha illustrato il potenziale di tali organismi evidenziandone la componente preventiva quale strumento utile in supporto all'azione del Consiglio dei Diritti Umani.

Innanzitutto, tale dimensione è stata espressamente inclusa nella definizione del mandato di alcune Procedure Speciali o è chiaramente richiamata nella loro produzione, nel formato del rapporto o della raccomandazione formulata ed indirizzata allo Stato osservato. Anche in via implicita, nella conduzione di una visita, la Procedura Speciale è in grado di venire a conoscenza e di verificare la possibile criticità inerente una specifica fattispecie, e pertanto di prevenirne la conseguente violazione attraverso il dialogo con l'interlocutore governativo e l'assicurazione di un'apposita assistenza tecnica. Ciò è ancor più acclarato in relazione alla ricezione di una comunicazione, nella quale l'autore allerta la Procedura Speciale in merito al deteriorarsi di una situazione e che sollecita l'organismo a indagare in modo più approfondito e a richiedere il supporto di altri organi dello stesso sistema onusiano, laddove una effettiva azione preventiva implichi un intervento sul campo.

In modo concreto, la dimensione preventiva è stata utilizzata da parte delle Procedure Speciali per promuovere l'adozione di nuove misure legislative da parte degli Stati membri o di documenti-guida atti ad introdurre accorgimenti operativi sul piano domestico per la maggiore tutela dei diritti umani, funzionali altresì per una incisiva *performance* delle stesse Procedure. Ciò ha avuto luogo con riferimento tanto alle Procedure tematiche che a quelle geografiche: possono citarsi a titolo esemplificativo la trattazione dell'argomento inerente l'impatto delle nuove tecnologie sul pieno godimento di alcuni diritti e libertà fondamentali, o la percezione di situazioni critiche che hanno preceduto lo scoppio di una guerra civile e la commissione di crimini internazionali, come occorso in Ruanda, Burundi, Repubblica centrafricana e Myanmar.

Da quanto detto, emerge come le Procedure Speciali possano essere informate in modo utile in via preventiva: dunque, la potenzialità – ad avviso del Comitato di Coordinamento – non è seguita da adeguata attenzione riservata al loro operato da parte del sistema onusiano sia a Ginevra che a New York.

In altre parole, da un lato rileva l'esigenza di dedicare specifica attenzione agli esiti dell'esercizio del mandato delle Procedure Speciali in sede di Consiglio dei Diritti Umani: le raccomandazioni formulate dalle Procedure all'attenzione degli Stati membri non vengono appropriatamente approfondite, sia nelle sessioni ordinarie – eventualmente sotto l'*item* 5 – che in sede di Revisione Periodica Universale. In questo senso, peraltro, il Comitato di

Coordinamento ha invitato il Consiglio a calendarizzare in modo tempestivo la presentazione di un rapporto di visita, affinché la dimensione preventiva possa agevolare un intervento ancor più efficace. L'efficacia poggia altresì sulla facilitazione del dialogo tra Procedura e Stato: la prima è nella condizione di incentivare la portata esecutiva delle risoluzioni del Consiglio sul piano nazionale giacché in tali strumenti sono compresenti i problemi individuati e le soluzioni propositive (ancorché preventive), e riesce anche a promuovere il coinvolgimento degli attori non istituzionali a tal fine.

Dall'altro lato, le Procedure Speciali devono essere considerate parte del sistema onusiano, quali utili interlocutori dei suoi organi principali a New York, tra i quali in particolare il Consiglio di sicurezza, gli organismi competenti per la costruzione della pace e la promozione dello sviluppo sostenibile. Per questo motivo, il Comitato di Coordinamento ha auspicato una maggiore comunicazione interna per l'adozione ed esecuzione tempestiva di decisioni congiunte, contando sulla flessibilità operativa delle Procedure Speciali.

2. *Il meccanismo di coordinamento delle Procedure Speciali*

a. *Il Comitato di Coordinamento*

Si è già anticipato come il processo evolutivo inerente le Procedure Speciali abbia implicato la creazione di un organo incaricato di agevolare il coordinamento tra le stesse. Il Comitato di Coordinamento è stato istituito nel 2005, anche allo scopo di incrementare le azioni cooperative tra le stesse Procedure e l'Alto Commissariato per i Diritti Umani.

In occasione della presentazione dell'ultimo rapporto annuale per il 2018 ([A/HRC/40/38](#)), nel quadro dei lavori della 40 Sessione del Consiglio dei Diritti Umani, il Presidente del Comitato è intervenuto il 13 marzo 2019 al fine di illustrare i più recenti risultati del lavoro delle Procedure, in linea con i contenuti del dibattito promosso in occasione delle due riunioni attuali tenutesi nel maggio e nel dicembre 2018.

Il volume quantitativo del lavoro delle Procedure Speciali viene completato, nel documento di *reporting*, da alcuni dati interessanti inerenti la sistematizzazione del loro operato e la stretta correlazione con il sistema onusiano nel suo complesso. Ne emerge un elemento particolarmente critico, ovvero la dimensione cooperativa con gli Stati, unita ai parametri della trasparenza, flessibilità e collaborazione delle autorità governative interessate: infatti: «*while some States have devoted considerable efforts in developing constructive cooperation with mandate holders, others continue to refuse their visits or accept only a selected few*». La reticenza si manifesta secondo diverse modalità: dichiarazioni, contestazioni in merito all'operato di talune Procedure Speciali, rifiuto di ospitare una missione di visita o di frapporre ostacoli al suo corretto svolgimento, dialogo selettivo con alcune di esse, reazione apparentemente collaborativa rispetto alle raccomandazioni formulate da una Procedura e contestuale mancato invito a visitare il Paese, azioni di natura intimidatoria e repressiva ai danni della Procedura a seguito della visita. Tale fenomeno complesso ha indotto il Comitato di Coordinamento a potenziare lo strumento del dialogo con tutti gli attori interessati e a ricevere da essi – come già si ricordava *supra* – suggerimenti ed indicazioni per apportare utili correttivi ai meccanismi ed alle procedure operative delle Procedure Speciali.

Ad esempio, in merito alle comunicazioni, nel rapporto si menzionano due importanti misure di recente introduzione: l'aggiornamento dei contenuti della banca dati e la creazione di una piattaforma dedicata in favore dei soggetti che intendono presentare una

comunicazione ad una Procedura Speciale. Inoltre, in ossequio ad una decisione assunta nel corso della sessione annuale del 2018, le comunicazioni ed altre tipologie di documenti compilati da una Procedura e trasmessi all'attenzione delle autorità governative devono essere resi pubblici trascorsi rispettivamente 60 giorni e 48 ore dall'invio sul sito web dell'Alto Commissariato, come anche le correlate risposte nazionali. E' sufficiente, a titolo esemplificativo, richiamare i dati menzionati nel rapporto per il 2018: il Gruppo di Lavoro sulle Sparizioni Forzate ha trasmesso 692 comunicazioni, il Gruppo di Lavoro sulle Detenzioni Arbitrarie ha inviato 90 raccomandazioni.

E' importante altresì evidenziare la componente qualitativa e multi-settoriale propria dei rapporti tematici e degli studi prodotti dalle Procedure Speciali nel corso del 2018. Tra gli argomenti di maggior rilievo può citarsi il fenomeno migratorio nel suo complesso, in relazione ai sub-aspetti del principio della solidarietà internazionale, della tutela delle condizioni di salute dei migranti, della componente discriminatoria multipla nei loro riguardi, nelle azioni qualificabili quali torture ed altri trattamenti crudeli, inumani o degradanti, della tratta di esseri umani, delle modalità di rimpatrio o di integrazione nel tessuto sociale dello Stato di destinazione. Sul punto le Procedure Speciali hanno fornito il proprio contributo al processo negoziale finalizzato alla compilazione ed adozione del Patto Globale per una Migrazione Sicura, Ordinata e Regolare. Anche il tema della cooperazione internazionale per lo sviluppo, riconfigurata attraverso l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile ed i relativi Obiettivi, è stato richiamato nel *reporting* compilato da molteplici Procedure Speciali e declinato in funzione del rafforzamento della protezione di talune fattispecie, sulla base della titolarità del diritto attribuita ad esempio alle categorie vulnerabili e alla difficili condizioni di parità e non discriminazione nell'esercizio delle libertà fondamentali. Con tale intento le Procedure hanno supportato l'attività dell'*High Level Panel Forum* che opera, nel sistema onusiano, per la definizione dei sub-obiettivi e degli indicatori funzionali per la migliore misurazione del livello di sviluppo sostenibile negli Stati membri. Parimenti, l'eventuale limitazione della libertà di opinione e di espressione e del diritto alla riservatezza è stata menzionata dalle competenti Procedure in merito all'impatto negativo derivante dall'utilizzo delle nuove tecnologie digitali, correlando tale ipotesi alla contestuale violazione del principio di non discriminazione e alle forme di violenza *online*, in specie nei confronti delle donne.

Nel rapporto, infine, si pone l'accento sul dialogo costruttivo condotto dalle Procedure Speciali non soltanto all'interno del sistema onusiano, in particolare con gli organi della sede principale – vedi oltre, ma anche nei riguardi degli attori non istituzionali: in questo senso la società civile ha rinnovato il suo supporto agli organismi in parola, sottolineando l'importanza del mandato e l'attualità del suo difficile esercizio ed auspicando un maggior riscontro in termini di visibilità e di effettiva cooperazione con l'interlocutore governativo nazionale.

b. *La convocazione di sessioni annuali delle Procedure Speciali*

Una seconda modalità operativa propria delle Procedure Speciali, accanto alla funzione di coordinamento, è rappresentata dalla convocazione di sessioni annuali: sin dal 1994, infatti, gli organismi hanno ritenuto essenziale un confronto costante per valutare i risultati conseguiti e per apportare le modifiche strutturali ed operative necessarie, come anche per condividere gli aspetti positivi e negativi del mandato con i principali interlocutori intergovernativi e non, internazionali e nazionali.

Nel corso della 26^a Sessione annuale, tenutasi a Ginevra dal 17 al 21 giugno 2019, l'argomento principale è stato il dialogo con i predetti attori ai fini del potenziamento dell'apparato in termini preventivi: ciò, in particolare, per assicurare un più alto livello di garanzia delle Procedure Speciali nello svolgimento delle attività in loco, in occasione delle missioni di visita e della condivisione dei risultati in forma di raccomandazioni trasmesse alle autorità governative interessate e al pubblico in generale.

Nell'intervento introduttivo del Presidente del Comitato di Coordinamento, Ms. Ramasastry, appena nominata, sono stati evidenziati gli elementi apprezzabili come anche le criticità proprie delle Procedure Speciali.

Tra i primi è stato rilevato un più alto livello di collaborazione con gli Stati, assicurato attraverso il riscontro del sostegno politico delle autorità di governo al mandato delle Procedure, il rinnovo del contributo volontario per il loro funzionamento, la conferma della procedura di 'standing invitation' per permettere loro di effettuare missioni di visita sul territorio nazionale. In questa prospettiva le stesse Procedure Speciali hanno avviato un esercizio di raccolta delle migliori pratiche riscontrate in occasione dell'esercizio delle loro funzioni.

Diversamente, rispetto al sistema onusiano – soprattutto con riferimento alla *Human Rights Machinery* ginevrina – le Procedure Speciali hanno registrato un limitato grado di interazione, tradotto in alcune considerazioni generali presentate sotto forma di documento interlocutorio al Consiglio dei Diritti Umani. In esso emerge come, accanto al *reporting* annuale, sia ancor più importante delineare le caratteristiche strutturali ed operative nel quadro di uno spazio 'informale' in cui le Procedure possano condividere conoscenze ed esperienze. Al contempo, l'opportunità di apportare emendamenti per il migliore funzionamento della tecnologia digitale, ai fini della condivisione di informazioni di carattere generale o tecnico in merito alle attività condotte dalle Procedure, è stata colta compilando in dettaglio la pagina web del sito dell'Alto Commissariato dedicata alle missioni di visita ed avviando il percorso di revisione del Manuale delle Operazioni ai fini del potenziamento della componente informativa e comunicativa.

Il Presidente ha concluso affermando che il superamento delle criticità operative delle Procedure Speciali poggia sul comune intento di contrastare gli ostacoli concreti che esse incontrano nell'esercizio quotidiano del loro mandato: *«We encourage constructive criticism of our work, part of an iterative effort to strengthen the human rights system, but threats to us and to the people we work with worldwide, including reprisals against those who cooperate with us, must be condemned»*.

3. *Il rapporto tra Procedure Speciali, sistema onusiano di sicurezza collettiva e società civile*

Nel corso del 2019, come già anticipato, il Comitato di Coordinamento delle Procedure Speciali ha ritenuto necessario rafforzare il dialogo con due categorie specifiche di interlocutori, avendo quale obiettivo precipuo quello di potenziare le caratteristiche strutturali ed operative proprie dei mandati tematici e geografici.

Nel contesto onusiano, il Comitato ha compilato e trasmesso all'attenzione del Consiglio di Sicurezza una nota ([S/2018/280](#)) nella quale, illustrando le principali caratteristiche del sistema, sono stati evidenziati alcuni aspetti funzionali particolarmente utili ai fini dell'obiettivo statutario del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Atteso che un alto numero di crisi dipenda da un insieme di fattori quali condizioni di ineguaglianza economica e discriminazioni multiple, un aspetto rilevante è costituito dalla dimensione preventiva: in questo senso le Procedure Speciali rivestono un ruolo centrale, raccogliendo informazioni che possono costituire un segnale utile per identificare l'emergere di un conflitto affinché l'Organizzazione possa poi attivare i meccanismi adeguati per rispondere tempestivamente in fase di pre-conflitto o intervenire in un contesto emergenziale o post-conflittuale.

Il dialogo formale o informale con il Consiglio di Sicurezza – in occasione della convocazione di riunioni nella configurazione della c.d. 'Arria formula' – ha messo in luce il significativo contributo di alcune Procedure: per gli aspetti tematici è sufficiente ricordare la previsione preventiva della compressione del diritto al cibo e dell'accesso all'acqua durante una crisi umanitaria, o il diritto all'istruzione per contrastare ogni forma di coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, o ancora il fenomeno dello sfollamento forzato collettivo e il complesso quadro applicativo del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale penale – richiamati nella produzione normativa del Consiglio di Sicurezza anche su impulso delle competenti Procedure Speciali. Nella prospettiva geografica, il contributo di tali organismi emerge con chiarezza in alcuni contesti particolarmente difficili quali la Repubblica centrafricana, la Costa d'Avorio, l'Iraq, la Libia ed il Mali, situazioni che vedono il Consiglio di Sicurezza agire in modo costante dando riscontro anche alle raccomandazioni formulate dalle relative Procedure Speciali.

Il secondo interlocutore preferenziale del Comitato di Coordinamento è costituito dalla società civile: nel [documento](#) trasmesso al Comitato delle Organizzazioni non Governative il 20 giugno 2019 si sottolinea il comune intento che le Procedure e le Organizzazioni condividono, ovvero la protezione e la promozione dei diritti umani assicurata mediante la conduzione di attività di monitoraggio, inchiesta e *reporting* indipendente, imparziale e trasparente.

Il Comitato di Coordinamento rileva nella nota come le Organizzazioni non Governative si trovino ad affrontare diverse problematiche operative, le quali dipendono in via principale dagli ostacoli insiti nella procedura di riconoscimento dello *status* consultivo nel sistema onusiano ex [Risoluzione ECOSOC 1996/31](#): «*A large and growing number of NGO applications for consultative status continue to be perceived as arbitrarily deferred based on politically motivated and repetitive questioning by Committee members, leading to an increasing backlog for the Committee and longer waiting times for NGOs.*». Ne discende sia la limitata possibilità di procedere per la presentazione di segnalazioni e comunicazioni agli organismi onusiani – ivi incluse le Procedure Speciali – sia di monitorare i seguiti applicativi delle raccomandazioni formulate dalle Procedure all'attenzione delle autorità governative degli Stati interessati.

Sulla base delle predette considerazioni, il Comitato di Coordinamento ha indirizzato all'ECOSOC e al Comitato delle Organizzazioni non Governative alcune richieste mirate a rafforzare il ruolo formale ed il coinvolgimento inclusivo e pratico della società civile ai fini del rispetto degli standard internazionali in materia di diritti umani e dei principi sanciti dalla Carta dell'Organizzazione.

CRISTIANA CARLETTI