



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI N. 4/2016

### 1. IL DIRITTO ALLA PACE NEL DIBATTITO TECNICO-GIURIDICO DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI

#### 1. *Alcune osservazioni preliminari sulla produzione normativa del Consiglio dei Diritti Umani in ordine all'affermazione del diritto alla pace*

La compilazione ed adozione di una risoluzione appositamente dedicata al tema del diritto alla pace è frutto di una riflessione generale, condivisa di tutti gli Stati membri del Consiglio dei Diritti Umani nel quadro del più recente dibattito in materia di rafforzamento degli strumenti di protezione e di promozione dei diritti umani propri del sistema Nazioni Unite.

Rispetto alla tradizionale ripartizione categoriale tra risoluzioni-paese e risoluzioni di natura tematica, il Consiglio dei Diritti Umani ha avviato un interessante processo di produzione normativa di terzo livello mirato ad approfondire alcune fattispecie giuridiche che sono state oggetto di rinnovata formulazione, nella loro duplice portata tanto materiale quanto formale. Con tutta evidenza si tratta di un percorso prevedibile, soprattutto in riferimento alla seconda delle categorie summenzionate allorché le dinamiche insite nel sistema delle relazioni internazionali, ancor più tra gli Stati membri dell'Organizzazione che operano nell'ambito della *Human Rights Machinery* ginevrina, contribuiscono senza alcun dubbio all'attualizzazione del significato e della portata giuridica di alcuni diritti e libertà elaborati *prima facie* a conclusione del secondo conflitto mondiale.

E' questo il caso del diritto alla pace, oggetto di un'apposita Dichiarazione contenuta nella Risoluzione n. [32/L.18](#) adottata dal Consiglio dei Diritti Umani nel corso della 32<sup>a</sup> sessione, il 1 luglio 2016, con 34 voti a favore, 9 contrari e 4 astenuti.

La base giuridica principale della Dichiarazione è da rintracciarsi, come ovvio, nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei diritti umani. Nella prima, sin dalla sezione preambolare e dalle disposizioni iniziali, gli Stati membri esprimono indistintamente il loro impegno a «unire le [...] forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale» in quanto fine primario dell'Organizzazione (art. 1), «sviluppa[ndo] tra le nazionali relazioni amichevoli fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'auto-decisione dei popoli e prendere altre misure atte a rafforzare la pace universale» (art. 2§2). La Dichiarazione Universale contiene un riferimento al tema nel suo primo considerando: « [...] il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, e dei loro diritti, uguali ed inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo» e, in modo indiretto, effettua un richiamo ad esso nell'art.

26§2 (« [L'istruzione] deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace»), nell'art. 28 («Ogni individuo ha diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati») e nell'art. 29§3 (« [I] diritti e le libertà [funzionali al pieno sviluppo della personalità dell'individuo] non possono essere in nessun caso esercitati in contrasto con i fini ed i principi delle Nazioni Unite»).

Nel testo della Dichiarazione in esame si menzionano ulteriori fonti che hanno contribuito alla elaborazione del documento: i Patti Internazionali sui diritti civili e politici, economici, sociali e culturali, il cui primo considerando effettua un esplicito rinvio alla Carta delle Nazioni Unite in ordine alla portata della stessa quale «fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo», condizione preliminare per l'esercizio dei diritti e delle libertà enunciate in entrambi i Patti ai sensi dell'art. 3 'comune'.

La rilevanza del tema, in una dimensione sicuramente più ampia proprio perché temporalmente collocata nel periodo successivo al termine della Guerra fredda, è rinvenibile poi della Dichiarazione e nel Programma di Azione adottati a conclusione della Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti umani, tenutasi a Vienna nel 1993: in questo passaggio il riferimento è contenuto nel paragrafo 6 della Dichiarazione nel quale si afferma che: «*The efforts of the United Nations system towards the universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all, contribute to the stability and well-being necessary for peaceful and friendly relations among nations, and to improved conditions for peace and security as well as social and economic development, in conformity with the Charter of the United Nations*», come anche nel paragrafo 33, in relazione alla componente educativa («*Education should promote understanding, tolerance, peace and friendly relations between the nations and all racial or religious groups and encourage the development of United Nations activities in pursuance of these objectives [...]*») e Sezione d), paragrafi 78-82).

In effetti, come già in via preliminare si ricordava sopra – e come si avrà modo di approfondire più avanti – sovente il tema del diritto alla pace è stato sviluppato *ratione materiae* nell'ambito delle attività di produzione normativa e di compilazione di strumenti di carattere strategico-programmatico dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO). Invero la nozione di 'cultura della pace' presuppone la promozione del rispetto delle diversità culturali e del dialogo interculturale, due obiettivi raggiungibili soltanto se si costruisce e si definisce progressivamente l'impianto che poggia sulla complementarietà tra insegnamento ed apprendimento dei valori e dei principi a fondamento dell'educazione ai diritti umani: come ben esplicitato nei considerando della Dichiarazione in parola, che rinvia alla Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'educazione e la formazione ai diritti umani, «*respect for the diversity of cultures, tolerance, dialogue and cooperation, in a climate of mutual trust and understanding, are among the best guarantees of international peace and security, [...] tolerance is respect, acceptance and appreciation of the rich diversity of our world's cultures, our forms of expression and ways of being human, as well as the virtue that makes peace possible and contributes to the promotion of a culture of peace*».

Di particolare interesse sono le ulteriori fonti di *soft law* riportate nel testo della Dichiarazione, ancora una volta prevalentemente nei suoi considerando preambolari, rappresentate dalle numerose Dichiarazioni adottate nel sistema Nazioni Unite e tutte menzionanti il tema della pace: la Dichiarazione sulla Preparazione delle Società ad una vita pacifica (Doc. [A/RES/33/73](#) del 15 dicembre 1978), la Dichiarazione sui Diritti delle Popolazioni alla Pace (Doc. [A/RES/39/11](#) del 12 novembre 1984), la Dichiarazione ed il

Programma di Azione su una cultura di pace (Doc. [A/RES/53/243](#) del 13 settembre 1999), la Dichiarazione sulla garanzia di indipendenza ai Paesi ed alle Popolazioni sottoposte a dominio coloniale (Risoluzione dell'Assemblea generale n. 1514 (XV) del 14 dicembre 1960).

Una specifica attenzione va riservata, a tale proposito, alla Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati, in conformità alla Carta delle Nazioni Unite, adottata dall'Assemblea generale il 24 ottobre 1970: in essa infatti sono introdotti in modo chiaro ed inequivoco, ancorché aggiornato, i principi su cui poggia l'intero sistema Nazioni Unite in una ricostruzione che rafforza il legame funzionale tra il diritto internazionale *tout court* ed il diritto internazionale dei diritti umani. Muovendo dalla considerazione che l'adozione della Dichiarazione in esame «contribuirebbe al rafforzamento della pace mondiale e costituirebbe un evento di grande rilievo nello sviluppo del diritto internazionale e delle relazioni fra gli Stati, favorendo la supremazia del diritto fra le nazioni e in particolare l'applicazione universale dei principi consacrati nella Carta [delle Nazioni Unite] », l'Assemblea generale rileva che «è importante mantenere e rafforzate la pace internazionale fondata sulla libertà, l'eguaglianza, la giustizia e il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo e sviluppare relazioni amichevoli tra le nazioni indipendentemente dalla differenza dei loro sistemi politici, economici e sociali e dei loro livelli di sviluppo», richiamando l'elemento, espresso sotto forma di obbligo a carico degli Stati, consistente nell'«adempiere integralmente e in buona fede i propri obblighi internazionali e [nel] vivere in pace con gli altri Stati», che è alla base del principio dell'eguaglianza sovrana degli Stati.

La succitata correlazione tra diritto internazionale e diritto internazionale dei diritti umani per quanto attiene al tema in parola ha dato impulso, nel contesto ginevrino, ad un'analisi più circostanziata che ha mirato alla elaborazione di una specifica accezione del tema nella sua portata giuridica: in questa prospettiva, come si ricorderà oltre, è stato il Consiglio dei Diritti Umani, con Risoluzione n. [8/9](#) del 18 giugno 2008, a chiedere all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani di convocare una conferenza dedicata al diritto dei popoli alla pace: i risultati di questo evento, tenutosi nel dicembre 2009, sono stati sintetizzati nel Rapporto appositamente predisposto dall'Alto Commissario e presentato nella 14<sup>a</sup> sessione del Consiglio (Doc. [A/HRC/14/38](#)).

Da questo primo dibattito ha preso avvio il processo finalizzato ad una trattazione più propriamente tecnico-giuridica del tema, nel quadro delle competenze del Comitato Consultivo del Consiglio, sollecitato da quest'ultimo (Risoluzione n. [14/3](#) del 17 giugno 2010) a predisporre un progetto di dichiarazione, in consultazione con gli Stati membri, la società civile e rappresentanti del mondo accademico, rendendo edotto il Consiglio stesso circa i progressivi risultati dell'esercizio. Per lo svolgimento di tale mandato il Comitato Consultivo ha creato un Gruppo di Lavoro ad hoc, quale organismo facilitatore *in primis* della consultazione appena menzionata (Doc. [A/HRC/AC/5/3](#)) attraverso la somministrazione di un apposito questionario. Il monitoraggio dell'attività è stato delineato in sede di Consiglio dei Diritti Umani rispettivamente nella 17<sup>a</sup> sessione (Doc. [A/HRC/17/39](#)) e nella 20<sup>a</sup> sessione (Doc. [A/HRC/20/31](#)), laddove in quest'ultima l'organo ha deciso, con Risoluzione n. [20/15](#) del 5 luglio 2012, di istituire un nuovo Gruppo di Lavoro intergovernativo a composizione aperta per proseguire l'azione compilativa della Dichiarazione.

## 2. *Composizione e funzioni del Gruppo di Lavoro intergovernativo del Consiglio dei Diritti Umani*

Il Gruppo di Lavoro intergovernativo a composizione aperta competente per la compilazione della Dichiarazione sul diritto alla pace è stato convocato per la sua prima riunione nel febbraio 2013 (vedi [First session](#)), avviando tale esercizio sulla base della proposta di testo predisposta dal Comitato Consultivo del Consiglio dei Diritti Umani.

Invero il Consiglio aveva già delineato nel 2008, nella sua Risoluzione n. [8/9](#) – sopra ricordata – che l'intera umanità ha un «*sacred right to peace*» e che «*preservation of the right of peoples to peace and the promotion of its implementation constitute a fundamental obligation of each States*».

Nonostante tali indicazioni iniziali, il Comitato Consultivo, recependo il Rapporto iniziale del Gruppo nella sua 23<sup>a</sup> sessione (Doc. [A/HRC/WG.13/1/2](#)), con apposita Risoluzione n. [23/16](#) ha richiesto al suo Presidente di elaborare un testo *ad hoc*, che tenesse nella dovuta considerazione i risultati del dibattito della prima riunione nonché gli esiti delle consultazioni informali tenutesi in via parallela.

Dunque il Gruppo di Lavoro si è riunito in seconda battuta nel luglio 2014 (vedi [Second session](#)): in questa sede è emersa con forza l'esigenza di motivare, sotto il profilo giuridico, la già menzionata correlazione tra diritto internazionale e diritto internazionale dei diritti umani per quanto attiene la fattispecie del diritto alla pace, argomento che ha portato alcuni Stati membri partecipanti ad assumere una posizione critica quanto alla necessità di elaborare una apposita Dichiarazione in merito, diversamente da altri che hanno ravvisato la preesistenza della fattispecie quale preconditione indispensabile in via primaria per il godimento dei diritti di seconda generazione (Doc. [A/HRC/27/63](#)). Il peso prevalente dei primi si è tradotto nella compilazione di un testo in cui non vi è accenno chiaro ed esplicito al diritto alla pace, bensì si formula un generale impegno degli Stati «*to the promotion, protection and respect of all human rights and fundamental freedoms, in particular the right to life, in a context in which all human rights, peace and development are fully implemented*».

In funzione del completamento dell'esercizio così come delineato nella Risoluzione del Consiglio n. [27/17](#) del 25 settembre 2014, particolare importanza ha assunto la conduzione di consultazioni informali, avvenute temporalmente tra la seconda e la terza riunione del Gruppo di Lavoro. Nei contributi pervenuti, tra gli altri, dal Centro per i diritti umani dell'Università di Padova ([Motion: We have a right to peace](#)) e da una rete di organizzazioni non governative ([Submission for Informal Consultations with the Chairman-Rapporteur of the Intergovernmental Working Group on the Right to Peace](#)), si sollecitava la necessità di formulare il diritto alla pace in quanto fattispecie a sé, appartenente alla disciplina del diritto internazionale dei diritti umani.

Facendo seguito ai suggerimenti delle consultazioni informali, l'esito della terza riunione, che ha avuto luogo nell'aprile 2015 (vedi [Third session](#)), ha dato luogo all'adozione da parte del Consiglio della successiva Risoluzione n. [30/12](#), nella quale l'organo ha disposto la convocazione di una quarta ed ultima riunione del Gruppo per la finalizzazione del testo della Dichiarazione.

In realtà tale ultima riunione, calendarizzata per il mese di luglio, non ha avuto luogo e la bozza di testo è stata inserita *de facto* nella Risoluzione n. [32/L.18](#) adottata dal Consiglio dei Diritti Umani il 1° luglio 2016. Tra le principali motivazioni alla base di questa inaspettata accelerazione del processo negoziale si include essenzialmente la difficoltà di condurre ad unità funzionale le posizioni degli Stati partecipanti in merito al contenuto materiale della Dichiarazione, dipesa peraltro dalla 'non-scelta' di procedere ad una nuova

scrittura del testo che non tenesse in considerazione la proposta redazionale originaria del Comitato Consultivo.

### 3. *Aspetti materiali di rilievo tecnico-giuridico della Dichiarazione sul diritto alla pace*

L'analisi dei contenuti materiali della Dichiarazione in parola poggia su due elementi principali sui quali si è concentrato l'esercizio compilativo dapprima del Comitato Consultivo e poi del Gruppo di Lavoro intergovernativo.

Quanto al riferimento alla fattispecie giuridica in oggetto sin dal titolo della Dichiarazione, il Comitato Consultivo aveva ricevuto dal Consiglio dei Diritti Umani il mandato finalizzato alla elaborazione di un testo di Dichiarazione sul diritto dei popoli alla pace (*right of peoples to peace*), peraltro in linea con il linguaggio introdotto dall'Assemblea generale nella sua Risoluzione n. [39/11](#) del 12 novembre 1984. La necessità di aggiornare la formulazione allo scopo di includervi le dimensioni sia individuale che collettiva si è tradotta nella più concisa accezione del "diritto alla pace". Tale ultima opzione è stata preservata dal Gruppo di Lavoro.

In ordine, invece, alla componente materiale, la bozza di testo predisposta dal Comitato Consultivo è stata contraddistinta da una impostazione circostanziata, ma non limitativa, circa la trattazione di tutti gli aspetti ai quali il diritto alla pace si correla quali, ad esempio: la già menzionata titolarità individuale e collettiva (art. 1.1: «*Individuals and peoples have a right to peace*»); la nozione di pace e di sicurezza internazionale e la responsabilità degli Stati nel preservare un assetto pacifico a livello globale (art. 1.2: «*States, severally and jointly, or as part of multilateral organizations, are the principal duty-holders of the right to peace*»; art. 1.4-1.6: «*States shall abide by the legal obligation to renounce the use or threat of use of force in international relations. 5. All States, in accordance with the principles of the Charter of the United Nations, shall use peaceful means to settle any dispute to which they are parties. 6. All States shall promote the establishment, maintenance and strengthening of international peace in an international system based on respect for the principles enshrined in the Charter and the promotion of all human rights and fundamental freedoms, including the right to development and the right of peoples to self-determination*»); gli elementi di pace negativa – o assenza di conflitto – e di pace positiva, ovvero di ricostruzione dell'assetto nel post-conflitto in relazione ai fattori della sicurezza umana e del disarmo; la componente educativa - declinata nella dimensione dell'educazione ai diritti umani (art. 4); la promozione dei processi di sviluppo (art. 9); la preservazione dell'ambiente (art. 10); la protezione delle vittime e dei soggetti vulnerabili – in particolar modo rifugiati e migranti (artt. 11 e 12).

Diversamente il Gruppo di Lavoro ha riscritto la bozza di testo adottando un approccio del tutto semplificato, almeno per quanto attiene al dispositivo. In esso, infatti, si afferma in via iniziale che «*Everyone has the right to enjoy peace such that all human rights are promoted and protected and development is fully realized*» (art. 1), riducendo in tal modo la titolarità della fattispecie in parola alla sua dimensione individuale, declinandola nella prospettiva del 'godimento alla pace', e richiamando in modo implicito una competenza statale nel garantire che tutti i diritti umani siano promossi e protetti e che lo sviluppo sia pienamente realizzato. Quest'ultima viene resa intellegibile nella disposizione successiva, nella quale si enuncia che «*States should respect, implement and promote equality and non-discrimination, justice and the rule of law and guarantee freedom from fear and want as a means to build peace within and between societies*»: la formulazione prescelta, dunque, amplia il campo d'azione delle autorità statuali anche in una prospettiva temporale che va ad includere le situazioni pre-conflitto, di

conflitto, e di post-conflitto. In questa accezione, si fa rinvio alla componente della pace positiva, già richiamata nella bozza di testo compilata dal Comitato Consultivo del Consiglio.

Ciò che rappresenta, invece, una novità è il riferimento al ruolo degli organismi internazionali intergovernativi e non governativi per l'adozione di apposite misure attuative della Dichiarazione (art. 3), come anche la specifica declinazione della componente educativa che nella precedente soluzione offerta dal Comitato Consultivo era collocata soltanto nella sezione preambolare: in effetti, ben oltre alcuni considerando che rinviano al tema introdotto in precedenti strumenti di *soft law* – principalmente nel sistema UNESCO, si puntualizza che «*International and national institutions of education for peace shall be promoted in order to strengthen among all human beings the spirit of tolerance, dialogue, cooperation and solidarity. To this end, the University for Peace should contribute to the great universal task of educating for peace by engaging in teaching, research, post-graduate training and dissemination of knowledge*» (art. 4).

Ultima, ma non meno significativa, considerazione riguarda la collocazione del riferimento alle fonti giuridiche della Dichiarazione: «*Nothing in the present Declaration shall be construed as being contrary to the purposes and principles of the United Nations. The provisions included in the present Declaration are to be understood in line with the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and relevant international and regional instruments ratified by States*» (art. 5). A differenza del testo compilato dal Comitato Consultivo, la cui struttura rispondeva all'esigenza di declinare il concetto giuridico di pace nella sua multidimensionalità categoriale, la formulazione qui appare molto chiara ed estremamente sintetica, contrapponendosi al linguaggio complesso ed articolato del Preambolo in cui si richiamano alcuni fattori che possono mettere a rischio o, al contrario, sono in grado di rafforzare la condizione di pace al livello nazionale, regionale e globale: il fenomeno terrorismo («*Deeply deploring all acts of terrorism, recalling that the Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism recognizes that acts, methods and practices of terrorism constitute a grave violation of the purposes and principles of the United Nations and may pose a threat to international peace and security, jeopardize friendly relations among States, threaten the territorial integrity and security of States, hinder international cooperation and aim at the destruction of human rights, fundamental freedoms and the democratic bases of society, and reaffirming that any acts of terrorism are criminal and unjustifiable regardless of their motivations, whenever and by whomsoever committed, Stressing that all measures taken in the fight against terrorism must be in compliance with the obligations of States under international law, including international human rights, refugee and humanitarian law, as well as those enshrined in the Charter, Urging all States that have not yet done so to consider, as a matter of priority, becoming parties to international instruments related to terrorism, Reaffirming that the promotion and protection of human rights for all and the rule of law are essential to the fight against terrorism, and recognizing that effective counter-terrorism measures and the protection of human rights are not conflicting goals, but are complementary and mutually reinforcing [...]*»), il processo di sviluppo («*Recalling that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being, and recognizing that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing, Recognizing that peace is not only the absence of conflict but also requires a positive, dynamic participatory process where dialogue is encouraged and conflicts are solved in a spirit of mutual understanding and cooperation, and socioeconomic development is ensured, [...] Recalling further the world commitment to eradicate poverty and to promote sustained economic growth, sustainable development and global prosperity for all, and the need to reduce inequalities within and among countries [...]*»), la promozione della cooperazione internazionale per lo sviluppo («*Recalling also that development assistance and capacity-building based on the principle of national ownership in post-conflict*

*situations should restore peace through rehabilitation, reintegration and reconciliation processes involving all those engaged, and recognizing the importance of the peacemaking, peacekeeping and peacebuilding activities of the United Nations for the global pursuit of peace and security, Recalling further that the culture of peace and the education of humanity for justice, liberty and peace are indispensable to the dignity of human beings and constitute a duty that all nations must fulfil in a spirit of mutual assistance and concern [...]»).*

Il testo della Dichiarazione, così come adottato dal Consiglio dei Diritti Umani, con il sostegno di un alto numero di Paesi favorevoli (Algeria, Bangladesh, Bolivia, Botswana, Burundi, Cina, Congo, Costa d'Avorio, Cuba, Ecuador, El Salvador, Etiopia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Kirgizistan, Maldive, Messico, Mongolia, Marocco, Namibia, Nigeria, Panama, Paraguay, Filippine, Qatar, Federazione di Russia, Arabia Saudita, Sud Africa, Togo, Emirati Arabi Uniti, Venezuela, Vietnam) ma anche con alcuni Stati contrari (Belgio, Francia, Germania, Lettonia, Olanda, Slovenia, Regno Unito, Repubblica di Corea, Ex Repubblica Yugoslava di Macedonia) ed astenuti (Albania, Georgia, Portogallo, Svizzera), potrebbe creare non poche difficoltà nel successivo passaggio in sede di Assemblea generale: il fatto stesso che nel Consiglio dei Diritti Umani non vi siano state premesse sufficienti per l'adozione della Risoluzione n. 32/38 su base consensuale potrebbe avere un impatto negativo o positivo sul raggiungimento della maggioranza a New York. Ciò che conta sarà comunque la traduzione degli impegni di natura giuridica *soft* a carico degli Stati e del sistema intergovernativo multilaterale nel suo complesso in qualcosa di più importante sotto il profilo del vincolo, anche e soprattutto in considerazione della duplice base giuridica di riferimento – la Carta delle Nazioni Unite e la Dichiarazione Universale dei diritti umani – la cui portata precettiva di natura convenzionale ed imperativa è oramai consolidata.

CRISTIANA CARLETTI