



## 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. 1/2016

#### 1. LA 31<sup>a</sup> SESSIONE DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI: UN APPROFONDIMENTO SULLA RILEVANZA DI ALCUNI DOSSIER TEMATICI E GEOGRAFICI, ANCHE NELLA DIMENSIONE EUROPEA

1. *L'inserimento di temi di rilievo, ancorché nella prospettiva europea, nei lavori della 31<sup>a</sup> Sessione del Consiglio dei Diritti Umani (Ginevra, 29 febbraio – 25 marzo 2016)*

Come già evidenziato in questo Osservatorio in passato, la compilazione dell'agenda dei lavori del Consiglio dei Diritti Umani viene condotta in via ordinaria, con particolare riferimento alla sessione principale che si tiene annualmente nel mese di marzo, inserendosi in essa alcuni temi (*items*) in ragione dell'elemento tematico o geografico.

In questo processo sembra interessante analizzare il contributo fornito in via indiretta dagli Stati membri delle Nazioni Unite ancorché membri dell'Unione europea in una fase assolutamente preliminare, che si contraddistingue per il dibattito ed il coordinamento della posizione a 28 intanto nella sede di Bruxelles e poi a Ginevra, proprio nel corso dei lavori del Consiglio dei Diritti Umani.

E' in questa prospettiva che si intende analizzare due temi specifici – uno tematico e l'altro geografico - sui quali la posizione UE-28 assume un determinato rilievo con lo scopo ultimo di rinnovare l'attenzione sui *dossiers* in funzione del rafforzamento della protezione dei diritti umani sul piano universale.

2. *Il dossier tematico. La componente partecipativa non istituzionale, rafforzativa del binomio democrazia e diritti umani*

Il ruolo assunto dagli Stati membri della Comunità internazionale per la protezione e la promozione dei diritti umani nel suo complesso è stato sempre esaminato nell'ottica della partecipazione ai principali strumenti giuridici convenzionali che costituiscono il c.d. diritto internazionale dei diritti umani e della conseguente attuazione di tale disciplina sul piano domestico. Allorché tale impegno attuativo si traduca in una violazione del dispositivo in parola, l'intervento degli organi di controllo degli *Human Rights Treaties* – atteso che in essi, o nei rispettivi strumenti protocollari, sia stata prevista e dunque depositata la dichiarazione di accettazione della competenza ad esaminare comunicazioni di natura individuale o statale – si è tradotto nell'attivazione di una procedura che si conclude con l'adozione di un documento di raccomandazioni indirizzato alle autorità governative dello Stato violatore del dispositivo affinché si provveda per la garanzia del rispetto della Convenzione.

In questo contesto, il parallelo ruolo assunto dagli attori non istituzionali è stato configurato sin dal principio in una dimensione limitata: soltanto nel caso in cui la Convenzione o un Protocollo addizionale lo avesse previsto, la procedura delle comunicazioni individuali sopra richiamata ha permesso ai gruppi di individui, anche in formato organizzato, di presentare una comunicazione all'organo di monitoraggio affinché quest'ultimo procedesse nella verifica della violazione di una o più disposizioni convenzionali, raccomandando allo Stato parte contraente interessato di assicurare il proprio impegno per l'adozione di misure di carattere legislativo e programmatico-politico in funzione della protezione delle fattispecie violate.

Al contempo però si è fatta strada l'opportunità di valorizzare il contributo della società civile non soltanto nell'ambito dei meccanismi di monitoraggio del diritto internazionale dei diritti umani bensì di incentivarne la partecipazione anche nel più ampio dibattito che l'Alto Commissariato dei Diritti Umani ha avviato su tematiche che rivestono una evidente importanza per il sistema Nazioni Unite nel suo complesso: tra esse si include il trinomio concettuale rappresentato dallo stato di diritto, dalla democrazia e dai diritti umani.

Si tratta di un tema complesso e trasversale che presenta collegamenti materiali con la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e con le disposizioni contenute nei Patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, economici, sociali e culturali, ma che è altresì alla base delle attività promosse dall'Ufficio dell'Alto Commissario per la definizione e l'attuazione di misure di assistenza tecnica in favore dei referenti nazionali parlamentari e governativi ai quali è rimesso il mandato di assicurare il rispetto dello stato di diritto, della democrazia e dei diritti umani sul piano interno, soprattutto nelle fasi elettorali e post-elettorali.

La prima definizione puntuale del principio democratico è contenuta nella Risoluzione dell'allora Commissione delle Nazioni Unite per i Diritti Umani [2002/46](#): «*essential elements of democracy include respect for human rights and fundamental freedoms, freedom of association, freedom of expression and opinion, access to power and its exercise in accordance with the rule of law, the holding of periodic free and fair elections by universal suffrage and by secret ballot as the expression of the will of the people, a pluralistic system of political parties and organizations, the separation of powers, the independence of the judiciary, transparency and accountability in public administration, and free, independent and pluralistic media [...]*». In linea con tale formulazione sostanziale il Consiglio dei Diritti Umani ha adottato sin dal 2006 la consueta risoluzione annuale sul tema, ricevendo interessanti contributi non soltanto dagli Stati membri ma anche dalle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, da enti intergovernativi e non governativi e, più in generale, dalla società civile. Questo esercizio ha favorito una consultazione mirata con i predetti interlocutori, i cui risultati sono stati riportati in un apposito Studio sulle sfide, le lezioni apprese e le buone pratiche atte a garantire la democrazia e lo stato di diritto in relazione ai diritti umani ([Doc. A/HRC/22/29](#)). Il documento è stato richiamato in un apposito *panel* organizzato dall'Ufficio nei lavori della 23<sup>a</sup> Sessione del Consiglio dei Diritti Umani e tenutosi l'11 giugno 2013.

E' bene aggiungere che gli importanti contributi forniti all'Alto Commissariato dagli attori non istituzionali costituiscono parte integrante sia della riflessione condotta dal Segretario generale dell'Organizzazione a New York allorché la *Human Rights Machinery* ginevrina ha assicurato il supporto tecnico per la predisposizione della Nota sulla democrazia adottata nel 2009 ([Guidance Note on Democracy](#)), sia della produzione normativa dell'Assemblea generale e dell'organo segretariale per la risoluzione annuale che

verte in materia di supporto delle Nazioni Unite ai governi per la promozione ed il consolidamento delle nuove o delle rinnovate democrazie (vedi, ad esempio, [A/66/353 - Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies](#)).

Ritornando alla produzione normativa del Consiglio dei Diritti Umani, in vista della 31<sup>a</sup> Sessione è interessante richiamare i contenuti della Risoluzione [28/14](#), adottata il 9 aprile 2015, dalla quale si costruisce il nuovo dispositivo *in negoziando*. Nella sezione preambolare della Risoluzione si enunciano alcuni principi già ampiamente condivisi e consolidati che muovono dalla definizione del concetto in parola: «Reaffirming that democracy is based on the freely expressed will of people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives», e che non sussiste un solo modello democratico bensì esso si declina in relazione al contesto nazionale o regionale di riferimento pur dovendosi sempre garantire il rispetto per la sovranità ed il diritto di autodeterminazione, gli Stati membri e le Nazioni Unite sono chiamati ad assumersi le proprie responsabilità per proteggere e rafforzare la democrazia e lo stato di diritto nella prospettiva della promozione dei diritti umani. Si aggiunge altresì che «States [have] to acknowledge the important contribution of civil society and human rights defenders to the promotion of human rights, democracy and the rule of law, and to create a safe and enabling environment for their work», prospettando pertanto l'idea di istituire un *forum* sui diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto che possa costituire «a platform for promoting dialogue and cooperation on issues pertaining to the relationship between these areas [...] identify[ing] and analys[ing] best practices, challenges and opportunities for States in their efforts to secure respect for human rights, democracy and the rule of law [...]». Il *Forum* è aperto alla partecipazione delle organizzazioni non governative dotate o meno di *status* consultivo presso il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite e comunque fornite di apposito accreditamento da parte del Consiglio dei Diritti Umani, e sarà convocato ogni due anni per una sessione della durata di due giorni per discutere dei temi legati al trinomio concettuale. La prima sessione del 2016 è dedicata al seguente argomento: «*Widening the democratic space: the role of youth in public decision-making*».

L'iniziativa atta a rafforzare gli aspetti materiale, strutturale ed operativo della *Human Rights Machinery* a Ginevra permette di collegare la tematica in esame al più specifico aspetto del ruolo e del contributo della società civile già confermato, a partire dall'8 novembre 2007, alla Giornata internazionale della democrazia che si celebra il 15 settembre e che, proprio in quell'anno, venne dedicata al sub-tema «*Space for Civil Society*».

In effetti, il Consiglio dei Diritti Umani ha provveduto a rafforzare il sub-tema adottando biennialmente una apposita Risoluzione. Nell'ultima ([A/HRC/27/31](#) del 23 settembre 2014) in premessa il ruolo della società civile è correlato all'esercizio di una serie di diritti e libertà che sono enunciati negli strumenti convenzionali e nelle pregresse risoluzioni dell'organo: la libertà di opinione e di espressione – anche in collegamento alle nuove tecnologie, la libertà di riunione e di associazione, l'accesso all'informazione, la partecipazione politica ed il contributo ai processi decisionali, la cooperazione con il sistema onusiano. Se, come riportato nella Risoluzione in esame, sussistono molteplici ostacoli sul piano legislativo ed amministrativo interno che impediscono alla società civile di operare in modo libero e sicuro e di contribuire attivamente alla conduzione della cosa pubblica senza essere oggetto di intimidazioni ed attacchi che testimoniano il basso livello democratico della società in cui essa si trova, è quanto mai importante che gli «States [...] create and maintain, in law and in practice, a safe and enabling environment in which civil society can operate free from hindrance and in security». In questa dimensione pertanto gli «States [have] to

*acknowledge publicly the important and legitimate role of civil society in the promotion of human rights, democracy and the rule of law; [...] to engage with civil society to enable it to participate in the public debate on decisions that would contribute to the promotion and protection of human rights and the rule of law, and of any other relevant decisions*», sottolineandosi «*the valuable contribution of civil society in providing input to States on the potential implications of legislation, when such legislation is being developed, debated, implemented or reviewed*». La società civile, inoltre, deve essere sostenuta nell'affrontare due possibili situazioni critiche: da un lato, in ipotesi che comprimono l'esercizio dei diritti e delle libertà sopra richiamate e che mettono in pericolo gli attori non istituzionali, è fondamentale assicurare il pieno esercizio della giustizia per prevenire situazioni di cui le minacce o le violenze di cui sono stati vittime rimangono impuniti; dall'altro la necessità che, anche nell'odierna situazione economica mondiale, si provveda per rendere disponibili adeguate risorse finanziarie in favore della società civile per tutti gli interventi che essa pone in essere per la promozione dei diritti umani. Un ultimo aspetto che merita di essere qui richiamato attiene alle relazioni che la società civile intrattiene non soltanto con il sistema delle Nazioni Unite ma anche con numerosi assetti a vocazione regionale: lo scambio di informazioni e di buone pratiche in ordine al coinvolgimento ed alla partecipazione attiva di rappresentanti della società civile in tutti gli apparati intergovernativi è centrale per la preservazione dello spazio ad essa attribuito, al punto che l'Ufficio dell'Alto Commissario ha avviato un'iniziativa mirata alla compilazione di un documento-guida che includa raccomandazioni pratiche dirette agli Stati membri a tal fine.

Il rimando alla posizione degli apparati intergovernativi regionali *vis-a-vis* la società civile è stato recepito in modo puntuale e dettagliato proprio dall'Unione europea in due importanti recenti passaggi.

Il primo è rappresentato dall'adozione, nella Comunicazione congiunta al Parlamento europeo e al Consiglio da parte dell'Alto Rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza comune, del Piano d'Azione sui Diritti Umani e la Democrazia per il periodo 2015-2019 ([JOIN\(2015\)16 final](#) del 28 aprile 2015).

La declinazione dei contenuti del Piano d'Azione muove da un assunto di base: la costante e reiterata violazione dei diritti umani e del valore democratico proprio delle società civili, indicati entrambi come principi-guida del sistema europeo con l'obiettivo ultimo di garantire assetti nazionali, regionali e globali stabili. Nella conduzione della propria politica estera l'Unione, ai sensi dell'art. 21 TUE, è chiamata a ribadire con fermezza il proprio ruolo nella promozione della democrazia, dello stato di diritto, dell'universalità ed indivisibilità dei diritti umani, nel rispetto della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. Tale compito viene illustrato rinviano al Quadro Strategico (c.d. *Human Rights and Democracy Package*, [ST11855/12](#) del 25 giugno 2012) adottato nel 2012 e che costituisce il documento di partenza per la declinazione dei rinnovati impegni del sistema Unione in questo ambito, insieme alla creazione del Rappresentante Speciale dell'Unione europea sui diritti umani e all'approvazione del Piano d'Azione precedente, relativo al periodo 2012-2014 (vedi sempre [ST11855/12](#) del 25 giugno 2012).

La trasversalità materiale e la necessità di assicurare un approccio coerente in un quadro multilaterale complesso sono gli elementi messi in luce nella pregressa pianificazione e a partire da quali l'Unione ha delineato le sue priorità per il 2015-2019. Con particolare riferimento al ruolo ed al contributo della società civile nel documento si formula in linea generale il seguente pensiero: «*The Action Plan strengthened the EU's cooperation with and support to civil society worldwide. It mainstreamed the practice of consulting Civil Society Organisations (CSOs) ahead of human rights dialogues or in relation to key policy documents, promoted*

*CSOs' involvement in the design of financial assistance, and enhanced EU support to CSOs facing restrictive measures».*

Al di là della individuazione di nuovi obiettivi tematici e della determinazione di una revisione di medio termine per la verifica dell'attuazione del Piano d'Azione nel 2017, si introduce l'impegno a rafforzare il dialogo con tutti gli interlocutori, ivi inclusa la società civile che opera sul piano globale, nazionale e, soprattutto, locale, l'Unione europea essendo perfettamente a conoscenza delle criticità e dunque potendo adottare le migliori modalità d'intervento per assicurare al contempo la protezione dei diritti umani e la promozione della democrazia.

Nella elaborazione degli impegni specifici a carico del Servizio europeo per l'azione esterna, della Commissione europea e degli Stati membri, si introducono alcuni sub-obiettivi mirati.

Il rafforzamento della società civile dovrà essere perseguito attraverso la conduzione di dialoghi nazionali per la condivisione di buone pratiche, per la maggiore responsabilizzazione delle autorità pubbliche ai fini della conduzione del dialogo stesso, per il miglioramento qualitativo di detti processi a partire dal sistema europeo. Particolare attenzione è stata riservata al dialogo con i partiti politici ed i movimenti creati dai cittadini, con le associazioni che agiscono in difesa dei diritti di genere e con i c.d. difensori dei diritti umani. Ancora, si reputa fondamentale la creazione di un quadro nazionale legislativo, politico ed operativo funzionale nell'assicurare la protezione della società civile vittima di minacce ed intimidazioni e dunque il favorire il pieno esercizio delle libertà classiche, in primis quella di riunione ed associazione.

Un secondo passaggio di rilievo nel sistema europeo *vis-a-vis* la società civile è costituito dalla convocazione del 17 [Forum UE-ONG sui diritti umani](#), tenutosi a Bruxelles il 3-4 dicembre 2015 proprio sul tema della protezione e promozione dello spazio della società civile.

Nel corso dei lavori del *Forum* la società civile, considerata non soltanto un soggetto importante nel dialogo con gli attori istituzionali bensì fondamentale per il ruolo che riveste in ogni ambito sociale ai fini della garanzia di condizioni democratiche, del buon governo, dei processi di resilienza, della promozione dei diritti umani, è chiamata a consolidare il proprio impegno con il supporto degli apparati governativi e delle organizzazioni internazionali. Laddove soprattutto la libertà di espressione e quella di associazione sono messe a repentaglio, è necessario che l'Unione europea intervenga in modo tempestivo e coerente, bilanciando le esigenze dettate dalla richiesta di sicurezza con la protezione dei diritti umani. In questa prospettiva, dunque, le priorità dell'Unione europea e delle Nazioni Unite coincidono perfettamente ed anzi proprio su tale condivisione di intenti poggia la diffusione globale delle linee-guida europee aventi ad oggetto i difensori dei diritti umani e la libertà di espressione (vedi [Orientamenti dell'Unione europea sui difensori dei diritti umani](#), [Linee-guida sulla libertà di espressione online ed offline](#)).

### *3. Il dossier geografico. Il rilancio della promozione dei diritti umani in Myanmar quale oggetto d'analisi dei meccanismi della Human Rights Machinery di Ginevra e della produzione normativa del Consiglio dei Diritti Umani*

Un tema geografico particolarmente interessante che presenta marcati elementi dinamici, osservati dalla *Human Rights Machinery* di Ginevra nel corso del 2015 e destinato

ad assumere rinnovata importanza nel 2016, è rappresentato dalla situazione dei diritti umani in [Myanmar](#).

In riferimento all'adesione ai principali strumenti giuridici convenzionali costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, lo Stato birmano si trova oggi in una fase del tutto preliminare: il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali è stato ratificato proprio il 16 luglio 2015 e già in precedenza il processo di adesione era stato concluso in ordine agli strumenti convenzionali protettivi delle c.d. categorie vulnerabili ovvero la Convenzione per la eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne (22 luglio 1997), la Convenzione sui diritti del fanciullo (15 luglio 1991) ed i due Protocolli Opzionali (vendita, prostituzione e pornografia infantile, 16 gennaio 2012; coinvolgimento dei minori nei conflitti armati, 28 settembre 2015), la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (7 dicembre 2011).

Detto questo, il sistema onusiano ha provveduto soltanto in tempi recenti per la creazione di una [Procedura Speciale](#) geografica *ad hoc*: la Signora Yanghee Lee è stata nominata per l'esercizio di questo mandato da parte del Consiglio dei Diritti Umani nel 2014 ed ha effettuato la sua [terza visita ufficiale](#) nel Paese dal 3 al 7 agosto 2015, proprio con il fine di verificare la situazione dei diritti umani all'indomani della riforma delle modalità del meccanismo elettorale ed in previsione della tornata calendarizzata per il mese di novembre 2015.

In questa occasione la preoccupazione principale del Relatore Speciale è stata quella di veder assicurato il pieno rispetto della libertà di espressione ed opinione da parte di tutti gli attori non istituzionali – organizzazioni non governative, giornalisti, cittadini – coinvolti attivamente nel preparazione del processo elettorale: ogni minaccia o attacco nei riguardi della libera manifestazione del proprio pensiero – nella sua opinione – equivale ad un attentato alla democrazia, obiettivo ultimo di un Paese che ha avviato un complesso e non facile percorso di transizione verso una nuova fase di governo. Allo stesso tempo un forte segnale in tal senso avrebbe potuto essere rappresentato dalla restituzione della documentazione indispensabile per l'esercizio del diritto di voto ai cittadini privi di «*white cards*» – lavoratori migranti, sfollati e rifugiati. Ultimo elemento registrato dal Relatore Speciale ha riguardato l'influenza pre-elettorale di matrice religiosa ed estremista, tradotta in linguaggi discriminatori e in incitamento all'odio ed alla violenza, riscontrata in alcuni distretti regionali del Paese – come il Rakhine, a danno della comunità Rohingya, che il Relatore non ha potuto incontrare.

Gli esiti di questa visita sono stati indubbiamente recepiti dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite, come testimoniato dalle parole del Vice Alto Commissario Pansieri in un intervento nei lavori del Consiglio dei Diritti Umani, il 30 settembre 2015: l'apprezzamento per il complesso processo di riforma avviato nel Paese non ha del tutto inciso sulle azioni discriminatorie nei riguardi di alcune minoranze musulmane in esso presenti, in particolare la summenzionata comunità Rohingya costretta, sin dal 2012, a fuggire dal territorio per le reiterate azioni persecutorie pressoché 'istituzionalizzate' e non punibili su base legislativa, escludendo tale comunità come altre minoranze dalla possibilità di accesso allo *status* di cittadinanza benché un apposito meccanismo di verifica fosse stato attivato nel 2014, senza però conseguire risultati apprezzabili. Detta condizione ha assunto una peculiare connotazione proprio in occasione della preparazione del processo elettorale che si è tenuto nel novembre 2015 allorché la concessione, per la precedente tornata del 2010, di appositi certificati temporanei anche in favore dei membri della comunità Rohingya è stata negata: in altre parole la minoranza non ha potuto esercitare alcun diritto

di natura politica, come la formazione di un partito, la partecipazione ad una formazione partitica, e ovviamente il diritto di voto ed ha preservato – come accaduto per altre minoranze presenti sul territorio birmano - la propria condizione di sfollamento, limitativa di fatto della libertà di movimento e dell'accesso ai servizi essenziali, subendo la promulgazione di misure legislative ad impatto ulteriormente discriminatorio (il *Population Control Healthcare Bill*, il *Buddhist Women's Special Marriage Bill*, il *Religious Conversion Bill* e il *Monogamy Bill*).

Nel riportare tutti questi temi in occasione della presentazione del Rapporto di visita ([A/70/412](#)) di fronte all'Assemblea generale, il 28 ottobre 2015, il Relatore Speciale ha sottolineato l'impatto delle pregresse riforme sulle imminenti elezioni in Myanmar in termini di trasparenza e di partecipazione libera ed egualitaria di tutte le componenti sociali presenti nel Paese ed ha denigrato le limitazioni rinvenute in ordine alle minoranze musulmane – in primis la comunità Rohingya sfollata nella regione di Rakhine - o di origine cinese ed indiana, anche in conseguenza delle lacune legislative inerenti la concessione dello *status* di cittadinanza quale preconditione essenziale per l'esercizio dei diritti politici. Simili preoccupazioni sono espresse circa l'eventualità – palesata dalla *Union Election Commission* – di sospendere le procedure elettorali in aree considerate a rischio, impedendo di fatto il diritto di voto e, talora, di interrompere l'accesso agli osservatori nazionali ed internazionali per il monitoraggio del corretto espletamento delle stesse procedure. In simili circostanze ogni individuo, soprattutto coloro che svolgono attività in difesa dei diritti umani e gli operatori del mondo dell'informazione, può – e realmente assiste – alla compressione dei diritti di prima generazione di cui è titolare. Un ultimo riferimento del Relatore Speciale, soprattutto per il supporto che le Nazioni Unite potranno fornire al Myanmar, ha avuto ad oggetto i seguiti della firma dell'accordo nazionale di cessate il fuoco del 15 ottobre 2015 tra il Governo ed i 15 gruppi armati presenti sul territorio: non si è del tutto esclusa la conduzione di atti di ostilità in alcune zone del Paese, con ovvie ripercussioni sulla complessiva instabilità interna e la ripetuta violazione dei diritti umani.

Muovendo tuttavia dalla considerazione che poggia sull'impegno assunto formalmente dal Governo birmano mediante l'adesione ad alcune convenzioni costitutive del diritto internazionale dei diritti umani, e quindi nella prospettiva che il futuro assetto legislativo domestico dovrà garantire il rispetto degli *standard* universali vigenti in materia, il Relatore Speciale è intervenuto più di recente, confermando l'alto livello di attenzione riservato dalle Nazioni Unite al Paese in una fase così delicata. Nella dichiarazione resa il 16 novembre 2015 subito dopo la conclusione delle elezioni, la Procedura Speciale ha evidenziato l'importanza del processo per le future sorti del Myanmar in funzione del rafforzamento della democrazia e del rispetto concreto dei diritti umani.

Indubbiamente un ultimo importante passaggio che consente di delineare in modo complessivo l'attuale situazione del rispetto dei diritti umani nel Paese è rappresentato dalla conclusione prossima del II ciclo della Revisione Periodica Universale: l'esame sul Myanmar è stato condotto dal competente Gruppo di lavoro del Consiglio dei Diritti Umani nella sua 23 sessione (2-13 novembre 2015), il 6 novembre, ed è terminato con l'adozione del relativo rapporto il 10 novembre scorso ([A/HRC/31/13](#)) da parte della c.d. Troika – i Paesi facilitatori dell'esercizio – composta da Ghana, Maldive e Stati Uniti.

Sulla base dei documenti ufficiali di riferimento, i cui contenuti sono considerati essenziali per la conduzione dell'esame (Rapporto nazionale, [A/HRC/WG.6/23/MMR/1](#); compilation preparata dall'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite, [A/HRC/WG.6/23/MMR/2](#); documento di sintesi che riporta le segnalazioni ed i

contributi della società civile, [A/HRC/WG.6/23/MMR/3](#)), nel corso del dialogo interattivo la Delegazione governativa ha avuto modo di illustrare alcune importanti novità introdotte al fine di riformare l'apparato politico, la macchina amministrativa e le strutture giudiziarie e competenti per lo sviluppo sociale della popolazione, richiamando a tale proposito alcune disposizioni della Carta costituzionale in funzione della protezione concreta dei diritti e delle libertà di prima generazione, con particolare riferimento ad alcune categorie di titolari, sottolineando il forte impegno per il contrasto alla tratta di esseri umani ed allo sfruttamento lavorativo – di cui sono vittime soprattutto i lavoratori migranti – e la salvaguardia delle minoranze che vivono nel Paese («133. *In Myanmar, there was no minority community under the name of “Rohingya”. Peace and stability in Rakhine State had been restored. The communal violence in 2012 had caused loss of life and property and displacement in both of the communities in Rakhine State. To investigate the incident, the Government had formed a Commission of Inquiry. Following the Commission’s finding, a central committee for the implementation of stability and development in Rakhine State had been established. The committee was implementing the recommendations of the Commission*»).

Se si comparano gli esiti del I ciclo (27 gennaio 2011, [A/HRC/17/9](#)), nel quale il Myanmar aveva ricevuto 197 raccomandazioni (delle quali 120 erano state «noted»), nell'agenda dei lavori della 21 sessione del Consiglio dei Diritti Umani, il 17 marzo 2016, contestualmente all'adozione del predetto Rapporto, il Paese dovrà dichiarare quante delle 124 raccomandazioni saranno accettate. In via preliminare, proprio facendo seguito ai risultati del dialogo interattivo, 69 sono quelle che con grande probabilità saranno «noted». Gli argomenti oggetto delle raccomandazioni sono in linea generale i seguenti: l'impegno per il rafforzamento degli impegni internazionali mediante la firma e la ratifica di importanti strumenti giuridici costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani, la promozione della democrazia e del rispetto dei diritti umani, la protezione delle categorie vulnerabili - con un *focus* specifico sulla tutela delle minoranze etniche, l'incentivazione del processo di sviluppo economico e sociale, il rafforzamento del mandato degli organismi interni (vedi la Commissione nazionale indipendente per i diritti umani) ed il dialogo con l'apparato onusiano nel suo complesso, la promozione dei diritti di genere ed il contrasto sia a forme di matrice discriminatoria che si traducono in azioni violente nei riguardi di particolari categorie di soggetti sia ai fenomeni di violenza di genere *tout court*, la moratoria sulla pena di morte e la salvaguardia delle condizioni dei prigionieri politici, la prevenzione dei minori dal coinvolgimento in conflitto armato, la lotta alla tratta di esseri umani, il consolidamento delle procedure di tutela delle vittime in funzione della determinazione delle responsabilità a carico degli offensori, la promozione dei principi a fondamento del buon governo ed il contrasto attivo alla corruzione, l'effettiva protezione delle libertà civili (in particolare la libertà di religione, unitamente alla promozione del dialogo interreligioso, e la libertà di espressione ed opinione), il più ampio coinvolgimento delle donne nei processi decisionali e più in generale l'incentivazione dell'*empowerment* di genere, la promozione dei diritti di seconda generazione (salute ed istruzione in *primis*), la garanzia di un pieno esercizio della libertà di movimento, insieme alla protezione dei diritti delle minoranze e degli sfollati interni, il contrasto a forme di sfruttamento massivo delle terre.

Sul dossier geografico in parola debbono essere letti, per il contributo che potrà venire dall'Unione europea nella compilazione del dispositivo della risoluzione-paese che sarà negoziata nel corso dei lavori della 31<sup>a</sup> Sessione del Consiglio dei Diritti Umani, i passaggi preambolari ed operativi delle due Risoluzioni adottate nel 2015 e concernenti



rispettivamente la situazione dei diritti umani in Myanmar e la situazione dei diritti umani della minoranza musulmana Rohingya e di altre minoranze in Myanmar.

Nella prima Risoluzione ([A/HRC/RES/28/23](#) del 2 aprile 2015), il Consiglio incoraggia il Paese nella prosecuzione del processo di riforma legislativa ed economica, rafforzando le modalità di partecipazione democratica alla cosa politica in previsione della tornata elettorale di fine anno in favore di tutti i soggetti interessati dal processo a titolo individuale o collettivo (ovvero in quanto componenti di una determinata categoria come i giornalisti, gli attivisti politici ed i difensori dei diritti umani), assicurando il pieno esercizio dei diritti civili e politici soprattutto per le minoranze etniche e religiose presenti nel Paese e delineando il futuro assetto che discenderà dalla firma (posteriore alla data della Risoluzione) e dall'esecuzione dell'accordo di cessate il fuoco, con l'assistenza tecnica del sistema Nazioni Unite nel suo complesso.

Nella seconda Risoluzione ([A/HRC/RES/29/21](#) del 22 luglio 2015) il Consiglio si focalizza sulla particolare condizione delle minoranze etniche e religiose in Myanmar, con riferimento soprattutto alla comunità Rohingya, ed alla compressione dei diritti di prima e seconda generazione di cui i membri e le stesse minoranze sono titolari, in assenza del riconoscimento di uno *status* giuridico e dunque della perenne condizione di sfollamento in cui essi vivono. E' quanto mai necessario che il Governo birmano si adoperi per investigare sulle violazioni perpetrate in danno di tali minoranze e per prevenirne di ulteriori, atteso che il sostegno internazionale sarà sempre garantito in condizioni tanto emergenziali quanto ordinarie.

In linea con i contenuti delle due Risoluzioni in parola e con l'opportunità di rafforzarne il peso politico, ancorché nel quadro delle priorità geografiche proprie della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, è evidente che la materia della protezione e della promozione dei diritti umani in Myanmar in sede onusiana riceverà adeguato rilievo nella fase negoziale nella cornice del Consiglio dei Diritti Umani da parte dei 28 Stati membri dell'Unione.

CRISTIANA CARLETTI