



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. 1/2018

2. RIFLESSIONI TECNICO-GIURIDICHE E POLITICHE A MARGINE DELL'APERTURA DEI LAVORI DELLA 37^a SESSIONE DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI (GINEVRA, 26 FEBBRAIO – 23 MARZO 2018)

L'apertura dei lavori della 37^a Sessione del Consiglio dei Diritti Umani ha visto la partecipazione dei principali organi del sistema delle Nazioni Unite nel suo complesso, ovvero attivi nelle due principali sedi dell'Organizzazione, New York e Ginevra.

In questo Osservatorio è stata spesso richiamata l'importanza di differenziare l'approccio concettuale ed operativo, tecnico-giuridico e politico, degli apparati propri del sistema in parola, evidenziando tuttavia, ove possibile, gli opportuni rimandi nella prospettiva di un'azione complessiva che poggi sulla complementarietà degli organi monocratici e collettivi.

Ciò rileva con maggiore fondatezza nella trattazione della materia della promozione e della protezione dei diritti umani. Invero, tra i relatori che hanno avviato la 37^a Sessione del Consiglio, vi sono il Segretario generale António Guterres, il Presidente della 72^a Sessione dell'Assemblea generale Miroslav Lajčák, e ovviamente l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani Zeid Ra'ad Al Hussein. I loro interventi meritano, pertanto, un approfondimento comparativo in questo Osservatorio.

Il Segretario generale ha espresso apprezzamento per la produzione normativa del Consiglio di sicurezza inerente la situazione siriana ai fini della preservazione del cessate il fuoco per un periodo di 30 giorni: «*[b]ut Security Council resolutions are only meaningful if they are effectively implemented*»; Guterres ha esplicitamente sottolineato l'obbligo assoluto a carico degli Stati membri di proteggere permanentemente le popolazioni civili e le loro abitazioni ai sensi del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani: «*eastern Ghouta could not wait; it was high time to stop that hell on earth*».

Altra situazione-paese particolarmente importante sotto il profilo politico menzionata dal Segretario generale è stata quella della minoranza Rohingya in Myanmar, sottoposta ad una massiva discriminazione sulla base dell'assenza di nazionalità, la quale si è tradotta in azioni reiterate di violenza da parte delle forze militari e di allontanamento forzato dalle proprie case. Sul punto, Guterres ha evidenziato la necessità di fornire alla minoranza assistenza immediata e di lungo periodo per una loro effettiva protezione nello Stato del Rakhine e in Bangladesh: il tema – a suo avviso – non può non essere affrontato anche in sede di Consiglio di sicurezza, come ha chiesto inviando un'apposita nota all'attenzione dell'organo esecutivo – azione che il Segretariato non poneva in essere dal 1989.

Nel 2018 il sistema Nazioni Unite celebrerà il 70° anniversario dall'adozione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che il Segretario generale considera il documento primario per incidere in modo preventivo e concreto al fine della promozione e della protezione di tutti i diritti umani, ancor più a distanza di decenni dalla sua adozione e di fronte a nuove sfide nella Comunità internazionale: «[...] *it is also plain that the words of the Universal Declaration are not yet matched by facts on the ground*». A questo scopo, Guterres ribadisce l'importanza di un'azione determinata e coerente, alla base di un impegno che costituisce un investimento sui diritti umani in quanto «*values and goals in themselves*», che deve escludere ogni forma di strumentalizzazione politica e che deve superare la «*false dichotomy between human rights and national sovereignty*». Uno strumento essenziale, insieme agli organi dei *Core Treaties*, per assicurare l'efficacia e la coerenza dell'azione dell'Organizzazione nella materia dei diritti umani è costituito dal meccanismo della Revisione Periodica Universale, paritario nei confronti di tutti gli Stati membri sottoposti ad esame circa la condizione domestica dei diritti umani e nel quale anche la società civile gioca un ruolo centrale. Se è vero che il mandato delle Nazioni Unite consiste nell'assistere gli Stati membri per il miglioramento degli standard di tutela dei diritti umani in termini di rafforzamento delle legislazioni nazionali e delle capacità operative, soprattutto nell'ambito dell'amministrazione della giustizia, il Segretario generale conclude il suo intervento asserendo che «*Human rights are not a luxury; they are a collective responsibility that all Member States have signed on to*».

Nella presentazione del suo discorso il Presidente della 72^a Sessione dell'Assemblea generale Miroslav Lajčák ha sottolineato l'importanza del collegamento funzionale tra produzione normativa volta a disciplinare in modo rafforzativo ed estensivo il diritto internazionale dei diritti umani e creazione di importanti organismi e meccanismi attuativi e di controllo, come il Consiglio dei Diritti Umani e la Revisione Periodica Universale. Entrambe le componenti, materiale ed operativa, sono rilevanti – nel suo ragionamento – anche per l'azione degli altri organi onusiani e ciò incide soprattutto in termini preventivi e risolutivi per il mantenimento della pace a livello globale.

Se, infatti, per quanto concerne il mandato del Consiglio dei Diritti Umani «*its role is not only to reinforce and strengthen the core norm, established by the Declaration, on the universality of human rights. But it also works to set and create new ones*», d'altra parte «*the work that takes place, here, in the Palais, can have a direct and tangible impact on the ground*». Ciò si deve non soltanto ad un meccanismo complesso, già sopra menzionato, come la Revisione Periodica Universale, ma anche alla creazione ed al funzionamento di organi monocratici o collegiali nel quadro delle Procedure Speciali o, ancora, alla istituzione di apposite commissioni di inchiesta e di verifica della situazione dei diritti umani in un determinato Paese. Il loro intervento deve essere apprezzato per l'impatto concreto che ne discende sulla tutela dei diritti umani o – come afferma il Presidente – sugli «*human rights in action*».

Portando alcuni esempi concreti Lajčák ha voluto dimostrare come l'attività del Consiglio dei Diritti Umani produca conseguenze importanti non soltanto in ordine al c.d. terzo pilastro del sistema onusiano - i diritti umani - ma che sia in grado di produrre effetti «*across the entire UN system*». In particolare «*Not all human rights violations result in full-scale conflict. But they can still flag early warning signs. They are the flashing red lights - the tremors in the ground. They can show us where our attention and action is needed, before it is too late*»: per questo motivo, il Presidente concorda con il Segretario generale circa l'importanza di un approccio preventivo rispetto alla violazione dei diritti umani che poggia sul forte legame tra gli apparati di Ginevra e di New York.

In ultimo, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani Zeid Ra'ad Al Hussein ha ripreso alcuni temi già sollevati dai relatori che lo hanno preceduto, formulando alcune [osservazioni](#) particolarmente interessanti, a conclusione del suo mandato nel sistema di Ginevra.

In riferimento alla situazione siriana, pur concordando con il Segretario generale in merito al ruolo ed all'azione del Consiglio di sicurezza, l'Alto Commissario sottolinea come *«the responsibility for the continuation of so much pain lies with the five permanent members of the UN Security Council. So long as the veto is used by them to block any unity of action, when it is needed the most, when it could reduce the extreme suffering of innocent people, then it is they – the permanent members – who must answer before the victims»*. La sua considerazione, muovendo da una valutazione estremamente tecnica della formazione della volontà nell'organo esecutivo dell'Organizzazione, viene completata da un passaggio eminentemente politico: *«France has shown commendable leadership among the P5 in championing a code of conduct on the use of veto; the United Kingdom has also joined the initiative, now backed by over 115 countries. It is time, for the love of mercy, that China, Russia and the United States, join them and end the pernicious use of the vetos»*.

Ad ogni modo, in questa prospettiva è quanto mai necessario non arrivare ad una condizione estrema, risultato della reiterazione della violazione dei diritti umani a fronte della quale è molto difficile poter intervenire in modo risolutivo, come accade oggi in Siria, ma anche in altri contesti a livello globale (Congo, Burundi, Myanmar). In altre parole, come sostenuto da Zeid Ra'ad Al Hussein, è essenziale adottare un importante e complesso approccio preventivo nel quale tutti i fattori alla base dell'azione delle Nazioni Unite siano contemporati: mantenimento della pace e della sicurezza, sviluppo e protezione dei diritti umani.

Sovente, come ricorda l'Alto Commissario, alle principali domande che riguardano le origini dell'umanità si può rispondere approntando uno studio che contempa indubbiamente la biologia molecolare e la geologia, ma anche gli spazi sub-atomici. Si deve adoperare la stessa metodologia anche nell'analisi della situazione mondiale: *«Why, when examining the political and economic forces at work today, do we not zoom in more deeply? How can it be so hard to grasp that to understand states and societies – their health and ills; why they survive; why they collapse – we must scrutinize at the level of the individual: individual human beings and their rights. After all, the first tear in the fabric of peace often begins with a separation of the first few fibres, the serious violations of the rights of individuals – the denial of economic and social rights, civil and political rights, and most of all, in a persistent denial of freedom»*.

Nella valutazione della rilevanza dei tre pilastri dell'Organizzazione, la minore attenzione riservata ai diritti umani da alcuni Stati membri rispetto all'obiettivo di crescita economica ha portato a considerare i primi in modo non attento e ciò ha avuto un impatto negativo anche nei rapporti che legano il sistema di New York alla *Human Rights Machinery* ginevrina: *«Many in New York view it condescendingly as that weak, emotional, Geneva-centred, pillar not serious enough for some of the hardcore realists in the UN Security Council»*. Invero l'Alto Commissario è riuscito a dimostrare, al contrario, che è proprio il terzo pilastro la componente più importante, la quale, quando ritenuta *«too sensitive»*, riesce ad avere un forte impatto anche nei processi decisionali a New York in materia economica o in relazione al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

In altre parole: *«To understand the maladies of societies, grasp the risks of conflict, and prevent or resolve them we must -- like particle physicists – work ourselves into the smaller spaces of individuals and their rights, and ask the most basic questions there»*. Se si registra *«disregard and contempt for human*

rights», in un Paese che vive o meno un conflitto armato, si assiste ad una condizione di oppressione e di violazione dei diritti umani, spesso oggi giustificata dalla necessità di sicurezza.

In questo senso, l'Alto Commissario correla la condizione di oppressione alla mancanza di vergogna da parte di alcuni leaders politici: «*Xenophobes and racists in Europe are casting off any sense of embarrassment – like Hungary's Viktor Orban who earlier this month said “we do not want our colour... to be mixed in with others”. Do they not know what happens to minorities in societies where leaders seek ethnic, national or racial purity? When an elected leader blames the Jews for having perpetrated the Holocaust, as was recently done in Poland, and we give this disgraceful calumny so little attention, the question must be asked: have we all gone completely mad?*». Le sue parole sono molto significative e tuttavia, nel suo ragionamento, vengono a rafforzare lo stesso apparato onusiano in favore delle vittime, dei deboli – soprattutto minori di età, dei difensori dei diritti umani – in particolare dei giornalisti che raccontano le verità, delle popolazioni che soffrono in ogni parte del mondo.

In questa accezione, la prevenzione ed il contrasto delle violazioni dei diritti umani non è soltanto una competenza che rientra nel mandato statutario proprio delle Nazioni Unite, ma è anche un compito che «*falls to the human rights community, that it is our task. [...] This is, in the end, a very human thing to do. Artificial intelligence will never fully replicate the moral courage, the self-sacrifice and, above all, the love for all human beings that sets human rights defenders apart from everyone else*».

CRISTIANA CARLETTI