



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 2/2022

1. IL CONFLITTO IN UCRAINA NELLA PROSPETTIVA DELLA *HUMAN RIGHTS MACHINERY* DI GINEVRA: OSSERVAZIONI TECNICHE E VALUTAZIONI POLITICHE

1. Osservazioni introduttive sul posizionamento del tema: meccanismi di monitoraggio sulla condizione dei diritti umani in Ucraina dal 2014 ad oggi

A partire dalle ostilità che hanno caratterizzato le relazioni tra la Federazione russa e l'Ucraina nel 2014, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani ha istituito una missione di monitoraggio incaricata di raccogliere ogni informazione utile, validata e credibile, nonché progressivamente aggiornata, al fine ultimo di contestualizzare i prodromi e l'evoluzione del conflitto avviato con il controllo della Crimea e della città di Sebastopoli da parte del Governo russo – annessi mediante un referendum ritenuto illegittimo da parte della Comunità internazionale – e in parallelo con la dichiarazione d'indipendenza delle due repubbliche di Lugansk e Donetsk della regione meridionale del fiume Donetsk (meglio conosciuta come Donbass), posizionatesi pertanto nella sfera di influenza russa.

In un contesto di intensità medio-bassa, nella fase esecutiva del Protocollo di Minsk negoziato tra i belligeranti nel quadro dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa, la missione ha condotto interviste con le vittime, testimonianze individuali e familiari, materiali video e fotografie che hanno permesso di ricostruire le modalità degli scontri, ha collazionato informazioni rilevanti sotto il profilo penale, agevolata dalle attività condotte da attori locali, organizzazioni non governative, forze militari e di polizia, operatori sanitari.

È evidente che, dal 24 febbraio 2022 ad oggi, la missione abbia interrotto il proprio mandato originario ed utilizzato tutti i pregressi contatti per aggiornare le predette informazioni in un nuovo assetto conflittuale. Per questo motivo, il Consiglio dei Diritti Umani ha deliberato l'istituzione – con Risoluzione A/HRC/49/L.1 del 4 marzo (approvata con 32 voti a favore, 13 astensioni e 2 voti contrari – quelli di Russia ed Eritrea), di una Commissione d'inchiesta indipendente con lo scopo di investigare le violazioni commesse durante l'attacco militare della Russia ai danni dell'Ucraina. Muovendo dalla considerazione giuridica inerente l'atto d'invasione del territorio ucraino da parte della Federazione Russa, che ha causato violazioni ed abusi del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario ai danni della popolazione civile, il Consiglio dei Diritti umani da un lato «7. *Encourages relevant thematic special procedure mandate holders, within their respective mandates, to pay particular attention to the situation of human rights in Ukraine [...]*» e dall'altro affida un mandato annuale a tale organismo affinché avvii un'inchiesta immediata, indipendente ed

imparziale inerente i predetti abusi e violazioni con l'obiettivo ultimo di perseguire i responsabili di tali atti. L'arco temporale oggetto d'indagine riguarda abusi e violazioni del diritto internazionale umanitario in Crimea e in alcune aree delle regioni del Donetsk e del Luhansk dal 2014 sino al 22 febbraio 2022, raccogliendo ogni prova utile da presentare nelle sedi giurisdizionali nazionali, regionali o internazionali, con la collaborazione di tutti gli attori istituzionali e non presenti sul territorio.

2. L'analisi del conflitto in Ucraina nella prospettiva tecnica: le violazioni del diritto internazionale dei diritti umani rilevate dai Treaty Bodies e dalle Procedure speciali

In considerazione della recente attivazione del mandato della predetta Commissione d'inchiesta e del complesso lavoro che questo organismo è chiamato a svolgere, in un contesto che presenta una estrema dinamicità, i risultati dell'indagine potranno essere esaminati soltanto ad una più attenta lettura degli esiti di questo esercizio e pertanto, in questo contributo, non saranno affrontati. Tuttavia, in una prospettiva più generale, ancorché tecnica, è importante evidenziare come, a seguito dello scoppio delle ostilità nel territorio ucraino la *Human Rights Machinery* di Ginevra ha affrontato sotto il profilo tecnico-giuridico le molteplici violazioni dei diritti umani registrate in danno della popolazione e di particolari categorie di titolari di diritti e libertà. Nell'esaminare le dichiarazioni, in forma di appello, formulate da parte sia dei Comitati di controllo delle principali Convenzioni costitutive del diritto internazionale dei diritti umani sia da alcune Procedure speciali operative nel quadro del Consiglio dei Diritti Umani, si dovrà tener conto del fattore temporale e della possibile non esaustività della trattazione in ragione della rapida evoluzione del conflitto e della progressiva reazione tecnica di tali organismi.

Un primo posizionamento, all'indomani dell'avvio del conflitto, è stato assunto il 28 febbraio 2022 da alcune Procedure speciali in un comunicato congiunto che richiama, quale condizione giuridica prioritaria compromessa a titolo individuale e collettivo, il diritto alla vita insieme alla libertà e alla sicurezza personale: «*The right to life is the bedrock right of our international legal order and the core human right which enables all other rights to be exercised*», e al contempo, nella Federazione russa la compressione delle libertà di riunione, associazione ed espressione di coloro che hanno manifestato apertamente il proprio dissenso rispetto all'azione invasiva del territorio ucraino. In tale prospettiva le stesse Procedure speciali si sono espresse l'8 marzo 2022, precisando come «*intentional attacks against civilians and civilian objects could amount to war crimes, and those responsible should be held to account and prosecuted*», ritenendo fondamentale la creazione di corridoi umanitari e di aree temporaneamente demilitarizzate per consentire il transito della popolazione in piena sicurezza.

Una riflessione più ampia è stata formulata dal Presidente del Comitato di Coordinamento delle Procedure speciali il 3 marzo 2022, in occasione del dibattito urgente convocato dal Consiglio dei Diritti Umani, rivendicando con forza l'immediato cessate il fuoco, la *de-escalation* del conflitto e la ripresa del dialogo tra belligeranti attraverso i canali diplomatici. Configurando l'attacco della Federazione Russa quale azione in violazione dei principi a fondamento della Carta delle Nazioni Unite nonché quale «*attack on the order that enables our work to further human rights and their objective to promote the respect of human dignity*», è stata evidenziata la gravità delle violazioni dei diritti umani commesse durante il conflitto a partire dalle *civilian casualties* – uccisioni e ferimenti, mediante il ricorso ad armi di offesa tradizionali, di un alto numero di civili ucraini, purtroppo sottostimate da parte degli operatori umanitari. Allo stesso tempo è stato messo in luce l'effetto di medio e lungo periodo del conflitto,

rappresentato dalla mobilità forzata di civili e dalla distruzione intenzionale di infrastrutture ed abitazioni. In una lettura prettamente giuridica del conflitto, sono stati richiamati la contestuale applicazione e il necessario rispetto «[of] *A wide range of legal standards [...], including those enshrined in humanitarian, human rights, and criminal international law [...]. These systems do not compete or exclude each other but rather coexist with the aim of protecting human dignity, and ongoing proceedings before the International Court of Justice and the European Court of Human Rights, as well as the announced opening of an investigation by the Prosecutor of the International Criminal Court, clearly show this complementarity*». E il Consiglio dei Diritti Umani, in tale contesto, si pone come l'organo incaricato di raccogliere ed esaminare attentamente ogni prova di violazione dei diritti umani, di assicurare la prevenzione di ogni forma di discriminazione nei confronti dei singoli e di una popolazione colpita in modo esponenziale dal conflitto in atto sia sul territorio ucraino sia in fuga in e da esso, e di ascoltare le rivendicazioni della società civile e dei difensori dei diritti umani ucraini.

Al contempo, anche in ragione – come già si ricordava sopra – della compressione di alcune libertà individuali e collettive nella Federazione russa, le osservazioni del Comitato di Coordinamento delle Procedure speciali si correlano all'indispensabile posticipo al mese di luglio della discussione del rapporto periodico del paese di fronte al Comitato dei Diritti Umani, organo di controllo del Patto internazionale sui diritti civili e politici, determinato dalla sospensione dei voli aerei dalla Federazione russa in Svizzera.

Ed ancora, il 3 marzo 2022 la Procedura speciale competente per le forme contemporanee di razzismo registra comportamenti discriminatori nei confronti di cittadini di altra nazionalità presenti in Ucraina nell'accesso ai rifugi sotterranei e ai trasporti per il superamento dei confini territoriali per mettersi in sicurezza. Le fa eco, il 17 marzo 2022, il Comitato di controllo della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione razziale, rivendicando con forza la mobilità della popolazione ucraina nel territorio stesso e nei Paesi limitrofi parti contraenti della Convenzione, senza alcuna discriminazione motivata sulla razza, il colore, la discendenza, l'origine nazionale o etnica, affrontando preventivamente ogni forma di comportamento violento e di discorso d'odio, anche attraverso la rete, avente ad oggetto le persone costrette a muoversi dal loro luogo di residenza per motivi correlati al conflitto in atto.

Particolarmente interessanti sono anche le considerazioni espresse dal Relatore speciale per la libertà di espressione e di informazione il 4 maggio 2022, congiuntamente ai rappresentanti dei meccanismi di promozione e protezione dei diritti umani regionali (OSCE, Commissione africana dei diritti umani e Commissione inter-americana per i diritti umani), per evidenziare il rischio corso dai giornalisti e dagli operatori della comunicazione, i c.d. *cyber*-attacchi alle strutture d'informazione ucraine, e le modalità utilizzate per diffondere messaggi propagandistici e non corretti circa l'andamento del conflitto per innescare ulteriore violenza tra le parti e nella popolazione.

La dimensione discriminatoria viene poi esaminata rispetto alle fattispecie di cui sono titolari altre categorie vulnerabili il 4 marzo 2022.

Il Comitato di controllo della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in un comunicato, riporta i numeri delle vittime minori di età e le sofferenze ed i traumi di natura psicologica dipesi dall'allontanamento dai propri familiari, dalla sospensione delle attività scolastiche, dalle specifiche condizioni dei minori orfani ospitati in strutture dedicate. La situazione drammatica viene aggiornata anche il 24 marzo, a distanza di un mese dall'avvio delle ostilità, riportando la cifra di 100 minori uccisi e di 1 milione e mezzo della popolazione minorile in mobilità, rilevando l'estrema difficoltà di computare il numero di minori separati

dal nucleo familiare o non accompagnati. Il Comitato ha evidenziato come il conflitto abbia reso ancor più precario l'accesso ai servizi educativi, sanitari e di assistenza sociale nelle città assediate e ai confini ucraini, con specifico riferimento ai minori collocati in istituto, con disabilità o gravemente malati. Ma le condizioni più complesse da gestire riguardano i minori non accompagnati, richiedenti asilo e rifugiati, nonché privi di documenti, per i quali le misure di sostegno implicano ulteriori sforzi integrati, in linea con gli standard internazionali, per prevenire ogni eventuale forma di abuso e sfruttamento.

La protezione delle donne e la loro partecipazione per la risoluzione del conflitto sono stati i temi affrontati dalle competenti Procedure speciali dapprima il 4 marzo 2022 sottolineando come, in simili circostanze è ineluttabile il rischio « *[of] exposure of women and girls to war crimes, especially all forms of gender-based violence, arbitrary killings, rape and traffickings* », e come sia quanto mai necessario tutelarne l'incolumità quando sono costrette a spostarsi con minori al di fuori del territorio ucraino, ricordando che sia la Federazione Russa sia l'Ucraina sono parti contraenti della Convenzione per l'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, strumento giuridico applicabile in tempo di pace e di guerra. Le stesse Procedure speciali, il 16 marzo 2022, hanno focalizzato l'attenzione sull'alto rischio di violenza sessuale e tratta a cui sono esposte le donne ucraine, nel territorio nazionale e nel passaggio verso i Paesi limitrofi, o meglio in area europea in cui è indispensabile assicurare la piena attuazione della [Direttiva 2001/55/CE](#) sulla protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati nonché – per le peculiari criticità nella gestione preventiva e di assistenza mirata delle vittime di tratta – le Risoluzioni del Consiglio di sicurezza [2331 \(2016\)](#), [2388 \(2017\)](#), [2467 \(2019\)](#) e [2475 \(2019\)](#).

Inoltre il conflitto ha un impatto importante sulle persone con disabilità e le persone anziane: anche su questo duplice aspetto le Procedure speciali competenti si sono espresse il 4 marzo 2022 evidenziando le notevoli difficoltà che tali categorie incontrano non potendo o volendo abbandonare le proprie abitazioni: tali condizioni, sotto il profilo fisico e psicologico, richiedono un intervento immediato per assicurare l'evacuazione dai siti interessati dagli attacchi, ai sensi delle Convenzioni di Ginevra e dei relativi Protocolli opzionali e della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (art. 11). A distanza di alcune settimane dall'inizio del conflitto, il Comitato di controllo della Convenzione dei diritti delle persone con disabilità, il 14 aprile 2022, ha stimato che circa 2 milioni e 700.000 persone con disabilità sono a rischio in territorio ucraino, prive di assistenza medica dedicata, accesso ai servizi essenziali, al cibo e all'acqua, impossibilitate a muoversi per raggiungere luoghi maggiormente sicuri utilizzando, laddove possibile, corridoi umanitari. Tali condizioni sono spesso aggravate in ragione delle categorie più vulnerabili con disabilità, tra le quali donne e minori, rifugiati e sfollati.

Un ulteriore appello è stato formulato dall'Esperto indipendente sulla protezione dalla violenza e discriminazione sulla base dell'orientamento sessuale e dell'identità di genere il 22 marzo 2022: la protezione delle persone LGBTI è ancor più critica se si pensa che esse, in situazioni di conflitto, sono esposte ad atti volti a stigmatizzarle, a molestarle e a usare violenza da parte dei civili e delle forze militari in campo; ciò si registra in misura decisamente più evidente rispetto a quanto verificato prima dell'insorgere delle ostilità, anche quale diretta conseguenza della difficile identificazione personale mediante i documenti d'identità: questo determina la loro minima possibilità di movimento sul territorio ed oltre i confini territoriali – anche attraverso i corridoi umanitari – costringendoli pertanto ad esporsi ad alti rischi di essere trafficati, sfruttati ed abusati. In simili circostanze, l'Esperto sottolinea il ruolo fondamentale della società civile nel fornire assistenza specialistica.

Se la situazione viene osservata non soltanto in relazione alle categorie di titolari di diritti e libertà in condizioni di rischio per la propria incolumità personale (reiterata, attraverso un aggiornamento quantitativo delle condizioni sofferte dalle popolazioni sfollate, da parte della competente Procedura speciale il 5 maggio 2022), bensì in riferimento alle fattispecie giuridiche esponenzialmente più compresse, le Procedure speciali competenti hanno richiamato a tale proposito il diritto all'alloggio e il diritto al cibo. Nel primo caso, il 9 marzo 2022, sono state riportate informazioni di dettaglio in ordine agli attacchi portati a termine dai contingenti militari russi mediante il bombardamento di edifici civili in un alto numero di città ucraine, implicando il rapido allontanamento della popolazione dalle aree abitate – reso peraltro difficile anche in conseguenza della distruzione intenzionale di numerose infrastrutture e linee di collegamento (strade e ponti), in violazione del diritto internazionale umanitario poiché le reiterate distruzioni intenzionali di obiettivi non solo militari non rispondono al parametro della necessità militare giustificabile. A ciò si deve aggiungere, qualora la popolazione abbia deciso di non abbandonare le proprie abitazioni, le misure di allontanamento e sfollamento forzato dalle stesse adottate dalle forze militari russe, quale violazione sia del diritto internazionale umanitario che del diritto internazionale penale ed, infine, del diritto internazionale dei diritti umani (si fa menzione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il cui dispositivo non prevede alcuna deroga attuativa durante una situazione di emergenza o un conflitto armato – con riferimento, in tal caso, al diritto all'alloggio). In merito al diritto al cibo, la competente Procedura speciale il 18 marzo 2022 ha ricordato che sia l'Ucraina che la Federazione Russa sono tra i primi cinque Paesi esportatori di grano su scala globale: il conflitto in corso potrà senza dubbio avere un importante impatto in termini di produzione e commercializzazione di tale materia prima, innescando importanti condizioni di insicurezza alimentare in tutto il mondo, a partire dai Paesi principali importatori, complementari agli effetti derivanti dall'introduzione di misure sanzionatorie nei confronti della Federazione Russa sul piano domestico ed internazionale.

3. Alcune considerazioni politiche sul conflitto in Ucraina: gli appelli dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani

La lettura dei molteplici appelli e dichiarazioni formulati dall'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, sin dall'insorgere delle ostilità in Ucraina, consente di ampliare la posizione assunta dalla *Human Rights Machinery* di Ginevra in una preminente prospettiva politica, peraltro propedeutica, nella dimensione propria del diritto delle Organizzazioni internazionali e, in specie, del diritto delle Nazioni Unite, al più recente passaggio che ha visto l'Assemblea generale deliberare in merito alla sospensione della Federazione russa dalla *membership* del Consiglio dei Diritti Umani.

Il 24 febbraio 2022 l'Alto Commissario, formulando la chiara statuizione inerente l'invasione del territorio ucraino da parte della Federazione Russa quale violazione del diritto internazionale, del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, afferma che «*States that fail to take all reasonable measures to settle their international disputes by peaceful means fall short of complying with their obligation to protect the right to life*», ponendo la protezione della popolazione civile quale priorità immediata a fronte di reiterati attacchi su obiettivi per nulla militari.

Per una complessiva ed aggiornata informazione sull'evolversi del conflitto, l'Alto Commissario ha potuto fare riferimento alle attività della missione di monitoraggio presente in Ucraina da tempo, così come riportato nel suo intervento di apertura della 49^a sessione

del Consiglio dei Diritti Umani, il 28 febbraio 2022. In questa sede ha sottolineato come tali dati quantitativi, in ordine alle uccisioni e ai ferimenti della popolazione ucraina, in realtà siano sottostimati, e che ad essi si debbono aggiungere quelli inerenti all'imponente sfollamento interno, nei cui riguardi la gestione dell'assistenza deve contare sulla massima solidarietà di tutti gli Stati della Comunità internazionale.

Il 3 marzo 2022, su impulso dell'Alto Commissario, il Consiglio dei Diritti Umani ha inserito in agenda – nel contesto del dibattito urgente appositamente convocato nel quadro della stessa Sessione ordinaria – l'adozione di una risoluzione sulla situazione dei diritti umani in Ucraina a seguito dell'aggressione da parte della Federazione Russa. L'Alto Commissario ha evocato le parole pronunciate dal Segretario generale qualche giorno prima, definendo il conflitto «*the most serious global peace and security crisis in recent years. [...] a country has been thrown into chaos; a region has been upended; and the reverberations are being felt around the world*». Nel fornire dettagli su quanto accaduto dall'inizio delle ostilità in tutte le regioni del Paese, ha specificato le diverse armi d'offesa utilizzate dalle forze militari russe in particolare in aree densamente popolate, puntando ad immobili ed infrastrutture pubbliche che garantivano servizi essenziali (ospedali, scuole, asili, fornitura di energia elettrica ed acqua potabile). Al contempo i numeri relativi allo sfollamento interno ed esterno al territorio ucraino sono aumentati, e coloro che sono rimasti nelle principali città hanno trovato rifugio nei sotterranei delle linee metropolitane o dei propri immobili. L'Alto Commissario menziona espressamente l'apertura dei dossiers sull'invasione russa presso la Corte internazionale di giustizia e la Corte penale internazionale, confermando l'intenzione di avviare la procedura di istituzione di una apposita commissione d'inchiesta da parte del Consiglio dei Diritti Umani, che potrà contare sull'imponente raccolta di dati ed informazioni da parte della missione da tempo operativa nel Paese.

Nel suo rapporto aggiornato dell'8 marzo 2022, l'Alto Commissario richiama le particolari e critiche condizioni dei difensori dei diritti umani e dei giornalisti che stanno operando sul territorio ucraino per riferire in merito all'evoluzione del conflitto, come anche di coloro che, nella Federazione Russa, sono stati fermati e trasferiti in istituti di detenzione per aver dimostrato pubblicamente il loro dissenso in ordine al conflitto.

In due ultimi e più recenti interventi dell'Alto Commissario, il 30 marzo ed il 4 aprile 2022, emerge con evidenza – accanto alla dimensione quantitativa delle conseguenze delle ostilità, molto critiche in alcune città ucraine come Mariupol – l'impronta politica del ragionamento: citando nuovamente le parole del Segretario generale «*continuing the war in Ukraine is morally unacceptable, politically indefensible and militarily nonsensical*». La diversificazione delle armi di offesa – incluse le munizioni a grappolo – e i molteplici obiettivi civili (ospedali ed istituti di assistenza psico-neurologica, non più in grado di fornire assistenza mirata in specie a persone con disabilità e a persone anziane gravemente malate), confermano l'intenzionalità indiscriminata degli attacchi, tale da rilevare con marcata evidenza sotto il profilo internazionale penale. Ed invero, il ritrovamento di fosse comuni nella città di Bucha durante le visite della Missione dell'Alto Commissariato, costituisce una prova inconfutabile in tal senso.

A distanza di quasi due mesi dall'inizio delle ostilità, il 22 aprile 2022, l'Alto Commissario ha precisato come «*Over these eight weeks, international humanitarian law has not merely been ignored but seemingly tossed aside*», menzionando un altro grave episodio perpetrato dalle forze militari russe nella città di Kramatorsk l'8 aprile con l'attacco alla stazione ferroviaria, uccidendo 60 civili e ferendone oltre un centinaio. In ultima analisi, ogni dato utile raccolto dalla missione dell'Ufficio dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite nel Paese ribadisce

la gravità della situazione, molto complessa nelle regioni di Donetsk e Luhansk sotto controllo russo. Invero la missione ha ricevuto informazioni circostanziate su più di 300 uccisioni di civili nelle città e regioni di Kyiv, Chernihiv, Kharkiv e Sumy da fine febbraio e per tutto il mese di marzo, registrando circa 3000 decessi dipesi dal mancato accesso ai servizi ed alle cure sanitarie essenziali per il bombardamento di presidi medici (in ben 114 episodi). Sono state altresì raccolte prove inerenti alla commissione di violenze fisiche nei confronti di civili (75 casi) e di funzionari locali, giornalisti, attivisti, difensori dei diritti umani detenuti, maltrattati e torturati da parte delle forze militari russe nei territori occupati. “Those in command of armed forces must make it clear to their fighters that anyone found to have been involved in such violations will be prosecuted and held accountable”: per questo motivo l’Alto Commissario ha reiterato l’impegno della *Human Rights Machinery* di Ginevra affinché « [...] *the parties to the conflict [...] investigate all violations of international human rights law and international humanitarian law allegedly committed by their nationals, armed forces and affiliated armed groups, in line with their obligations under international law*». Impegno riscontrato il 12 maggio 2022 sulla base di informazioni aggiornate nei giorni precedenti, nell’ambito di una sessione speciale del Consiglio dei Diritti Umani, nella quale l’Alto Commissario conferma le evidenti difficoltà del suo ufficio nella conduzione delle attività d’indagine sul territorio ucraino nel tentativo di verificare con attenzione la condizione della popolazione nelle aree e città più colpite (in particolare nelle regioni di Kyiv and Chernihiv, ma anche nella città di Mariupol e nell’acciaieria di Azovstal) e mettendo in luce la precarietà di coloro che, ancora vivi, sono nascosti nei rifugi sotterranei come anche l’alto numero di civili uccisi quando, usciti dai rifugi, si sono recati nei punti di assistenza umanitaria per prendere cibo e medicinali, ed ancora una sempre più ampia casistica di sparizioni forzate. L’unica via per la *de-escalation* è «*is to end the hostilities. That must remain the primary objective*».

CRISTIANA CARLETTI