



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 3/2022

1. PER UN DIALOGO APERTO E COSTRUTTIVO SULLA SITUAZIONE DEI DIRITTI UMANI IN CINA: OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA RECENTE VISITA DELL'ALTO COMMISSARIO DELLE NAZIONI UNITE

1. *Elementi generali per la visita dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani nella Repubblica popolare cinese*

Il monitoraggio della situazione dei diritti umani in un Paese è una delle prerogative proprie del mandato dei principali organi del sistema onusiano a Ginevra. È evidente che la garanzia di una periodicità propria della verifica poggia sia sulla disponibilità delle autorità governative nel condurre il dialogo, programmare ed ospitare i rappresentanti dell'Organizzazione competenti, soprattutto da un punto di vista tematico, sia sull'esigenza della *Human Rights Machinery* di assicurare la massima apertura, flessibilità ed oggettività nell'esercizio del monitoraggio stesso.

In tale ultima prospettiva, le Nazioni Unite hanno sovente condotto un dialogo di duplice natura: eminentemente politica, laddove l'Alto Commissario per i Diritti Umani ha assunto in precedenza posizioni di incontro e di scontro con le autorità governative interessate ed ha garantito una adeguata e costante assistenza tecnica in loro favore nella realizzazione di progettualità volte a rafforzare gli standard internazionali di tutela dei diritti umani nel contesto-paese; evidentemente tecnica, seppur con un richiamo alla contestuale attività di monitoraggio e dialogo amministrata dall'Assemblea generale, allorché il Consiglio dei Diritti Umani e le Procedure speciali tematiche abbiano ritenuto importante approfondire la tenuta degli stessi *standard* sul piano domestico e verificare, d'intesa con le autorità governative interessate, il margine di potenziamento del livello di tutela dei diritti umani.

Se tali considerazioni generali sono riferite alla Repubblica popolare cinese, oggetto d'analisi in questo contributo, emerge con forza la necessità di improntare il ragionamento senza includervi alcuna considerazione di merito bensì riportare innanzitutto gli elementi principali che hanno contraddistinto il posizionamento giuridico dello Stato in ordine al diritto internazionale dei diritti umani, e richiamare le osservazioni formulate sul piano istituzionale ed accademico che hanno caratterizzato la recente visita dell'Alto Commissario Bachelet nel Paese, dal 23 al 28 maggio 2022.

È opportuno sottolineare che la visita segue un invito indirizzato all'attenzione dell'Alto Commissario da parte del Governo cinese, a distanza di ben diciassette anni dall'ultima visita effettuata nel Paese nel 2005. Essa è stata preparata da un apposito *team*, recatosi preventivamente in Cina alla fine di aprile, al fine di prendere contatti con tutti gli attori

interessati ad incontrare l'Alto Commissario: rappresentanti della pubblica amministrazione al livello centrale e locale (di particolare rilevanza la missione dell'Alto Commissario nella regione autonoma dello Xinjiang Uyghur), organizzazioni della società civile, impresa, accademici (come si vedrà oltre, l'Alto Commissario ha tenuto una lezione agli studenti dell'Università di Guangzhou). Al termine della visita l'Alto Commissario ha illustrato, in una conferenza-stampa dedicata, alcuni risultati preliminari del dialogo con gli attori cinesi sopra richiamati.

2. La situazione dei diritti umani in Cina: il recepimento degli standard giuridici vigenti a fondamento del diritto internazionale dei diritti umani

Per un inquadramento generale sulla posizione della Repubblica popolare cinese nel contesto della *Human Rights Machinery* onusiana a Ginevra è importante innanzitutto menzionare il duplice turno dello Stato, conseguente la presentazione della candidatura nazionale, in qualità di membro del Consiglio dei Diritti Umani per il periodo 2017-2019 e per il periodo 2020-2022, corredata da appositi documenti contenenti gli impegni (*pledges*) del Governo in merito alla promozione e protezione dei diritti umani. In questi ultimi si focalizza l'attenzione su tre aspetti o categorie di diritti e titolari degli stessi: le fattispecie giuridiche di seconda generazione, che implicano per lo Stato un obbligo di *facere* per contrastare la povertà economica ed assicurare il più elevato livello di tutela dei diritti basilari (istruzione e salute), le fattispecie giuridiche di prima generazione, che impongono un obbligo di *non facere* traslato nell'impegno dello Stato a prevenire ogni forma di violazione attraverso il rafforzamento delle garanzie giuridiche in favore di titolari individuali e dello stato di diritto; la protezione dei diritti in capo a specifiche categorie di titolari (minoranze etniche, donne, minori, persone anziane, persone con disabilità).

In riferimento al dialogo ed alla cooperazione con il sistema onusiano, tali impegni sono stati reiterati in occasione del secondo ciclo della Revisione Periodica Universale, che ha visto il Paese sottoposto all'esame complessivo della situazione dei diritti umani nel novembre 2018.

Nella preparazione dell'esame sono state aggiornate alcune informazioni inerenti il recepimento degli standard giuridici vigenti, costitutivi del diritto internazionale dei diritti umani rispetto al precedente dialogo in sede di Consiglio dei Diritti Umani avvenuto nel 2013.

Alcuni elementi emersi in previsione della Revisione e durante la sessione dedicata, oggetto di informazione da parte del Governo cinese nella trasmissione del rapporto nazionale, si rivelano particolarmente utili per comprendere il posizionamento del Paese anche in relazione agli argomenti di confronto richiamati dall'Alto Commissario Bachelet nella sua recente visita in Cina poiché elencati nella Lettera inviata alle autorità cinesi al termine della sessione d'esame nel novembre 2018.

Innanzitutto, si richiama l'attenzione sul coordinamento inter-attoriale che ha permesso alle autorità cinesi di compilare il predetto rapporto nazionale: la creazione, presso il Ministero degli Affari Esteri, di un gruppo di lavoro dedicato e composto dai rappresentanti di trenta organismi di natura legislativa, esecutiva e giurisdizionale dell'apparato governativo ha facilitato la compilazione del testo, prevedendo sessioni di consultazione sui contenuti con quaranta organizzazioni non governative ed istituzioni accademiche. La lista di tutti i soggetti partecipanti a questo esercizio è riportata in un allegato allo stesso rapporto nazionale. Rispetto al pregresso ciclo d'esame, lo Stato ha accettato 204 delle 252 raccomandazioni ricevute, focalizzando l'attenzione nel post-esame su quelle che hanno presentato una evidente natura operativa e che, pertanto, hanno implicato la creazione di un nuovo Gruppo di lavoro incaricato dell'attuazione delle stesse e del monitoraggio in merito al rafforzamento del livello

di tutela dei diritti umani. A tal fine, la compilazione di una nuova edizione del Piano d'Azione per i diritti umani 2016-2020 costituisce un importante passaggio che risponde alla visione governativa tradotta nella formula «Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics», ovvero «a road that takes national conditions as the foundation», «a road that takes the people as the centre», «a road that takes development as the priority», «a road that takes the rule of law as the criterion», ed infine «road that takes openness as the motivator». Il Piano è stato aggiornato, successivamente, per il periodo 2021-2025.

Un secondo importante elemento è rappresentato, come peraltro riportato nel rapporto nazionale, dalla partecipazione ai principali strumenti convenzionali vigenti in materia di diritti umani e all'attuazione degli stessi, riferita ai rispettivi organismi di controllo della *Human Rights Machinery*: rilevano in modo significativo la mancata adesione al Patto internazionale sui diritti civili e politici e alla Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie e ad alcuni Protocolli opzionali degli stessi strumenti convenzionali, per i quali il Governo si è impegnato nel procedere ai fini della stessa adesione, nonché la mancata istituzione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani ai sensi dei Principi di Parigi.

Gli esiti del secondo ciclo della Revisione Periodica Universale sono tradotti quantitativamente in 346 raccomandazioni, nell'accettazione di 248 raccomandazioni da parte del Governo cinese, riguardanti i diversi settori e fattispecie giuridiche già attenzionate nel primo ciclo e relative, in modo preponderante: al rafforzamento del quadro legislativo nazionale, ai diritti di seconda e prima generazione, in modo eguale ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e ai diritti di genere e in modo più ampio ai diritti di altre categorie di titolari 'vulnerabili'. Nella Lettera trasmessa dall'Alto Commissario al termine della Revisione, le raccomandazioni sono menzionate quale base di riferimento per un maggior impegno – tra gli aspetti più salienti - nell'ambito della legislazione di matrice civilistica, per la salvaguardia dei difensori dei diritti umani, per la tutela dei diritti delle minoranze etniche e religione (in particolare in Tibet e nello Xinjiang), per la migliore attuazione delle politiche di contrasto al terrorismo o all'estremismo violento.

3. Le due modalità di dialogo: la dimensione istituzionale e quella accademica

3.1. Il dialogo con l'Alto Commissario

Come già si ricordava, le considerazioni formulate dall'Alto Commissario a conclusione del secondo ciclo della Revisione Periodica Universale hanno senza dubbio consentito al suo Ufficio di contestualizzare le priorità alla base del dialogo che ha caratterizzato la recente visita nel Paese, riassunte nella conferenza stampa rilasciata dall'Alto Commissario a conclusione della stessa visita – in parte in presenza, in parte virtuale per la perdurante situazione di emergenza sanitaria e pandemica nel Paese.

Una prima notazione attiene alla molteplicità di interlocutori che hanno dialogato con l'Alto Commissario, confermandosi l'importanza del meccanismo di visita se basato su una impostazione aperta, trasparente e costruttiva: accanto ad un incontro virtuale con il Presidente Xi Jinping, l'Alto Commissario si è confrontato con il Consigliere di Stato Wang Yi, il *Chief Justice* della *Supreme People's Court*, con diversi funzionari di pubblica sicurezza, del sistema giudiziario, competenti per le tematiche etniche, ma anche con rappresentanti governativi locali nella Provincia di Guangdong, nella Regione autonoma del Xinjiang Uyghur. L'Alto Commissario ha incontrato altresì numerosi rappresentanti della società civile, dalla *All China*

Women's Federation ai rappresentanti delle organizzazioni non governative dislocati nelle diverse regioni del Paese.

Un secondo aspetto rilevante è l'approccio adottato dall'Alto Commissario per la conduzione della visita, molto chiaro nel messaggio letterale: «I should state from the outset what this visit was – and what it wasn't. This visit was not an investigation – official visits by a High Commissioner are by their nature high-profile and simply not conducive to the kind of detailed, methodical, discreet work of an investigative nature. The visit was an opportunity to hold direct discussions – with China's most senior leaders – on human rights, to listen to each other, raise concerns, explore and pave the way for more regular, meaningful interactions in the future, with a view to supporting China in fulfilling its obligations under international human rights law».

Sotto il profilo materiale, rispetto alla condizione dei diritti umani nel Paese valutata in relazione agli *standard* internazionali, l'Alto Commissario ha evidenziato l'impegno governativo pregresso e le criticità comunque rilevate.

Le condizioni economiche e la povertà diffuse, lette alla luce degli obiettivi di sviluppo dell'Agenda 2030, richiedono un impegno ulteriore: l'introduzione di misure di assistenza sanitaria e di garanzia a fronte dell'alto tasso di disoccupazione rappresentano un primo impegno governativo. In questa prospettiva, la recente ratifica delle Convenzioni ILO inerenti il lavoro forzato potrà costituire un punto di partenza per un'azione mirata della tutela dei principi e dei diritti fondamentali dei lavoratori, ad avviso dell'Alto Commissario non soltanto mediante un approccio di carattere ispettivo e sanzionatorio bensì mediante misure di natura preventiva e di *due diligence*.

La declinazione delle componenti-chiave dello sviluppo, dei diritti umani e dello stato di diritto è stata evocata dall'Alto Commissario in relazione ai contenuti del Piano d'Azione per i diritti umani del Governo cinese, richiedendo un impegno aggiuntivo per l'applicazione dei meccanismi di *enforcement* e delle procedure giurisdizionali in funzione del più alto livello di protezione dei diritti umani. In un passaggio della conferenza-stampa l'Alto Commissario si è soffermato in particolare sulla necessità di garantire «more rigorous procedures for reviewing capital sentences and implement a more stringent mechanism for reporting and reviewing death penalty cases». Parimenti gli strumenti legislativi e le procedure in essere relative al contrasto del terrorismo e dei fenomeni di radicalizzazione necessitano di un «independent judicial oversight, with greater transparency of judicial proceedings. All victims must be able to seek redress».

Per quanto riguarda la tutela delle fattispecie giuridiche in ordine alla titolarità, l'Alto Commissario ha espresso apprezzamento per la revisione della *Law on Protecting Women's Rights and Interests* e, sempre in materia di diritti di genere, la riforma del Codice civile mediante la quale sono state introdotte nuove disposizioni relative alle molestie sessuali e alla violenza domestica, che implicano una tutela rafforzata delle donne e dei minori a carico. Diversamente, l'Alto Commissariato ha attenzionato le condizioni critiche in cui si trovano gli operatori legali e i difensori dei diritti umani, fortemente limitati nell'esercizio della professione dal sistema della *Residential Surveillance*. Più in generale, tutte le organizzazioni della società civile incontrate in Cina hanno confermato all'Alto Commissario le difficoltà pratiche di tutelare i diritti di genere, delle persone LGBTI, delle persone con disabilità e delle persone anziane.

Nella dimensione locale, in occasione della visita in alcune delle aree a maggior rischio di compressione dei diritti umani, l'Alto Commissario ha richiamato alcune delle considerazioni già trasmesse all'attenzione del Governo cinese a conclusione del secondo ciclo della Revisione Periodica Universale nel 2018.

Le condizioni simili riscontrate nella Regione autonoma dello Xinjiang Uygur e in Tibet hanno portato l'Alto Commissario a concentrare l'attenzione sulla raccomandazione inerente l'abolizione di ogni forma di detenzione arbitraria, ivi incluse le condizioni nei centri di detenzione nel primo contesto regionale richiamato. L'Alto Commissario, nella visita, ha riscontrato l'utilizzo di procedure e pratiche nei programmi di de-radicalizzazione che comprimono in modo severo i diritti delle persone detenute. Al contempo, la tutela dei diritti delle persone appartenenti a minoranze etniche e l'esercizio delle libertà di religione e di associazione e di riunione, a suo avviso, devono essere ulteriormente garantiti.

Nel caso di Hong Kong, anche alla luce dei recenti episodi registrati in questa regione, l'Alto Commissario ha reiterato la necessità di assicurare il pieno esercizio dei diritti e delle libertà collettive e partecipative: «It is important that the Government there do all it can to nurture – and not stifle – the tremendous potential for civil society and academics in Hong Kong to contribute to the promotion and protection of human rights in the HKSAR and beyond».

Al fine di potenziare il dialogo tra le autorità governative cinesi e la *Human Rights Machinery* ginevrina, l'Alto Commissario ha proposto un dialogo rafforzato periodico, basato sulla creazione di un gruppo di lavoro dedicato che si riunirà per condurre discussioni tematiche e per identificare congiuntamente possibili ed ulteriori misure ed azioni, con l'intento di superare la difficoltà derivante dall'assenza di un Ufficio delle Nazioni Unite sul territorio cinese.

L'Alto Commissario ha concluso le sue considerazioni affermando che: «Given the many intersecting global crises facing the world today, including climate change, threats to peace and security and instability in the global economic system, as well as the impact of the COVID-19 pandemic, China has a very important role to play as a key contributor in multilateral and regional fora».

3.2. Il dialogo con l'accademia cinese

Nel corso della sua visita nel Paese, l'Alto Commissario ha avuto l'occasione di tenere, il 25 maggio 2022, una *Lecture* presso l'Istituto dei Diritti Umani della Università di Guangzhou sul tema *Human rights in the world: the role of multilateralism*. Il dialogo con l'accademia è considerato strumentale per la facilitazione dell'interlocuzione più squisitamente istituzionale e politica e, in effetti, in tale ambito, l'Alto Commissario ha richiamato alcune tra le considerazioni più rilevanti condivise con i referenti governativi che l'hanno ricevuta ufficialmente.

La platea delle giovani generazioni è ritenuta cruciale non soltanto perché essa assiste ma è allo stesso tempo parte attiva ed integrante dei processi di cambiamento in un Paese, ma anche perché è diretta destinataria di nozioni basilari sui principi a fondamento dell'educazione ai diritti umani, strumento veicolare ritenuto essenziale per la garanzia di un alto *standard* di tutela degli stessi: «Human rights education invites all of us to participate in a dialogue about how human rights can be translated into our own social, economic, cultural and political reality».

Le dinamiche di sviluppo economico, la crescita sostenuta e non sostenibile, l'impatto ambientale, le disuguaglianze atte a determinare tensioni sociali e conflitti inter-generazionali, le conseguenze della più recente emergenza sanitaria, hanno interessato in modo sproporzionato le categorie più vulnerabili, marginalizzate ed escluse – o a rischio di ulteriore esclusione: donne, minoranze, persone con disabilità, minori, migranti. E l'Alto Commissario è convinto che «We are witnessing the tremendous power of youth. [...] Young people are

influencing debates of national and international importance and prompting social change - including by demanding a seat at the table and holding governments and businesses to account for their inaction. Their intelligence, creativity and courage is a testament to the unique value of youth in shaping not only our future but also our present».

Affinché le giovani generazioni possano realmente contribuire allo sviluppo economico, sociale e culturale nel proprio Paese è indispensabile che esse siano coinvolte e che le loro idee e riflessioni vengano tenute in adeguata considerazione. Ciò è ancor più importante per riattivare, ben oltre i confini nazionali, i meccanismi su cui poggia il multilateralismo.

Se è vero che la Cina gioca un ruolo centrale nella stessa prospettiva multilaterale rappresentata dal sistema onusiano, a partire dal pilastro della pace e della sicurezza il ruolo che il Paese può e deve assumere è centrale: «it is precisely at time of crisis when investment in multilateral and human rights-based action brings effective solutions». Ad avviso dell'Alto Commissario è importante agire in termini di *accountability* – «Independent monitoring and reporting on human rights violations, with a rigorous methodology, is a decisive and unbiased way of gathering accurate information on conflicts, and their impact on people. It is through such methods that we can establish the truth and take steps towards accountability», ma anche in un'ottica preventiva rispetto alla compressione dei diritti umani e alla possibile *escalation* di un conflitto – «Prevention of future conflict also depends heavily on concrete, targeted action to protect human rights. This involves addressing systemic denials of human rights, such as long-standing discriminatory laws and practices or violations of access to economic, social or cultural rights».

Al contempo, il confronto ed il dialogo costruttivo sul piano domestico e nei consessi multilaterali è essenziale per identificare le criticità e configurare le possibili soluzioni nella dimensione dello sviluppo sostenibile: «I am convinced that fast-tracking equality can quickly get us back on the right path. This means ensuring we have an economy that works for everyone, especially the hardest hit: the excluded and discriminated. Those with no voice and little bargaining power». Sviluppo economico e diritti umani sono obiettivi complementari i quali, se rapportati alla situazione cinese, necessitano della «revision and amendment of laws, policies and practices that discriminate on these bases; it means investigating and preventing violations of their rights; and ensuring inclusive participation in decision-making in full respect of cultural, religious or other traditions». Ancora, in modo più concreto, nell'affrontare le difficoltà proprie del rispetto degli standard internazionali in materia di diritti umani in settori-chiave dello sviluppo quali le infrastrutture, i trasporti, l'energia e l'ambiente, l'Alto Commissario mette in risalto l'esigenza di un coinvolgimento attivo della popolazione locale: «We have observed some projects with limited transparency; or that have involved little consultation with local communities or forced evictions loss of indigenous peoples' culture and livelihoods, suppression of civil society voices, gender-based violence, gender-blind project design, unaffordable user fees, forced and child labour, and negative fiscal impacts». In tale prospettiva, anche il coinvolgimento del mondo imprenditoriale è essenziale, ed in effetti l'Alto Commissario menziona non soltanto l'impegno del Governo cinese, nel Piano d'azione per i diritti umani, affinché le imprese «abide by the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in their foreign trade and investment, conduct due diligence on human rights, and fulfill their social responsibility to respect and promote human rights», ma anche l'adozione delle *Chinese Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains*.

La componente ambientale e climatica, in ultimo, è ritenuta preconditione fondamentale per un riposizionamento del Paese nel contesto multilaterale: la richiesta di sostenere, come molti altri Stati nel quadro della *Human Rights Machinery* di Ginevra, la risoluzione 48/13 che ha

introdotto il diritto umano ad un ambiente pulito, salutare e sostenibile, e di assicurare la protezione dei difensori ambientali dei diritti umani sono due passaggi salienti della *Lecture* dell'Alto Commissario per la trasmissione di un messaggio intenzionalmente destinato all'interlocutore politico cinese, in funzione di una maggiore apertura al dialogo con tutte le istanze, pubbliche e private, per il consolidamento di un più alto livello di tutela dei diritti umani.

4. *Le considerazioni delle Procedure speciali: dialogo e collaborazione soltanto sulla carta?*

L'impostazione del dialogo, preventiva e contestuale alla visita, prescelta dall'Alto Commissario per i Diritti Umani al fine di conseguire comunque risultati positivi per le future relazioni con le autorità governative cinesi non è in linea con il più recente posizionamento assunto da alcune Procedure speciali della *Human Rights Machinery*, le quali hanno co-firmato un comunicato pubblicato il 10 giugno 2022 nel quale hanno richiesto alle stesse autorità di assicurare la massima cooperazione e l'accesso al territorio per la verifica di situazioni di violazione dei diritti umani, segnalate all'attenzione delle medesime Procedure speciali.

«Strengthening engagement with independent human rights experts and Human Rights Council mechanisms is crucial to full and transparent enforcement of China's human rights obligations»: questa asserzione, come sottolineato dalle Procedure speciali, dovrebbe rappresentare una conferma della disponibilità al dialogo ed al confronto da parte delle autorità governative cinesi, sancita nel corso della recente visita dell'Alto Commissario nel Paese.

Invero, le Procedure speciali avevano già trasmesso all'attenzione del Governo cinese una dichiarazione congiunta nel giugno del 2020, focalizzando l'attenzione sulla situazione critica dei diritti umani nelle regioni dello Xinjiang Uyghur, del Tibet e ad Hong Kong, richiamando la compressione di molteplici fattispecie di diritti e libertà a seguito della reiterata segnalazione di episodi da parte di individui, gruppi di individui, organizzazioni non governative: libertà di espressione, di riunione e di associazione, libertà di religione, lavoro forzato, sparizioni forzate, protezione degli operatori dell'informazione e della comunicazione, tutela dei diritti delle donne con particolare riferimento alla violenza sessuale e ai diritti di salute sessuale e riproduttiva.

In considerazione del fatto che «We have yet to see any signs of political will to address the concerns raised», e in diretta correlazione agli esiti della visita dell'Alto Commissario, le Procedure speciali hanno richiesto la convocazione in sede di Consiglio dei Diritti Umani di una sessione speciale sulla situazione in Cina, la creazione di un mandato geografico dedicato (o di un inviato speciale del Segretario generale o di un panel di esperti) incaricato di monitorare ed analizzare la situazione-paese quanto al livello di promozione e di protezione dei diritti umani, sulla scorta dell'auspicio che «Upholding the same standards and their equal application to all States big and small is important to maintaining the integrity, credibility and moral authority of Human Rights Council and UN systems for human rights enforcement around the world». Questa richiesta implicherà, nei prossimi mesi, un'attenta riflessione non soltanto da parte del Consiglio dei Diritti Umani ma anche dell'Alto Commissario, pur sempre nello spirito di dialogo, confronto e collaborazione con la *membership* onusiana a Ginevra.

CRISTIANA CARLETTI