



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI E SUI COMITATI ONU N. 1/2023

1. LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELLE DONNE E DELLE RAGAZZE IN AFGHANISTAN: IL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI ALLA PROVA

1. *La presenza ed attività della UN Machinery di Ginevra in Afghanistan*

La competenza per il monitoraggio e la verifica del livello di protezione dei diritti umani in Afghanistan è stata affidata dal Consiglio dei Diritti Umani ad una Procedura speciale dedicata, istituita con le Risoluzioni [48/1](#) e [51/20](#), con il mandato di assicurarne l'effettiva tutela mediante costante attività di *reporting* – basata sulla raccolta di dati ed informazioni da molteplici fonti di natura sia pubblica sia privata - e la formulazione di raccomandazioni indirizzate alle autorità di governo affinché gli standards del diritto internazionale dei diritti umani, sanciti nei trattati ratificati dall'Afghanistan, siano pienamente garantiti.

Nel mandato si puntualizza la peculiare attenzione che il Relatore Speciale dovrà rivolgere alla dimensione di genere e alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, analizzate sulla scorta di un approccio che poggia sulle specifiche condizioni di vulnerabilità di tali categorie di titolari di diritti e libertà le quali, pertanto, richiedono un'assistenza mirata, solitamente destinata alle vittime di situazioni di rischio e di compressione fattuale di fattispecie giuridiche loro attribuibili.

La Procedura speciale in parola, benché indipendente, dialoga e collabora con la Missione dispiegata nel Paese ([UNAMA](#)). Le attività di tale Missione, il cui mandato è stato rinnovato per un anno dalla risoluzione [2626 \(2022\)](#) del Consiglio di Sicurezza, sono direttamente riferite all'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani.

Nell'ultimo rapporto pubblicato dal Relatore Speciale ([A/HRC/51/6](#)) il 9 settembre 2022, che sarà esaminato in sintesi oltre, si illustrano gli esiti della prima visita condotta in Afghanistan dal 15 al 26 maggio scorso per incontrare sia le autorità governative *de facto* sia rappresentanti della società civile con la finalità ultima di raccogliere dati ed informazioni veritiere e fondate sulla situazione dei diritti umani nel Paese, focalizzandosi – come già richiamato – sulla prospettiva di genere, ed assumendo un compito di assistenza tecnica in favore delle predette autorità allo scopo di condurre indagini e perseguire i responsabili delle violazioni perpetrate in danno delle vittime, incluse donne e ragazze, per assicurare il pieno esercizio del diritto ad un rimedio effettivo, sancito nell'art. 2 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

2. Il posizionamento dell'Afghanistan vis-a-vis il diritto internazionale dei diritti umani

Per una ricostruzione complessiva della situazione dei diritti umani in Afghanistan, attraverso le procedure di monitoraggio periodico in essere nel quadro della *UN Machinery* di Ginevra, è necessario ricordare che il terzo ciclo della Revisione periodica universale riferito al Paese si è tenuto il 21 febbraio 2019, agevolato dalla troika composta da Islanda, Nigeria e Filippine. Nel rapporto nazionale presentato in previsione della discussione sono state riportate molteplici informazioni inerenti il complesso processo di riforma istituzionale e programmatica multi-settoriale avviato dal 2017, comprensivo di apposite misure dedicate ai temi di genere – per la promozione della partecipazione femminile nel settore economico e per la prevenzione e repressione della violenza di genere. L'Afghanistan ha ricevuto 258 raccomandazioni suddivise per *clusters* tematici, tutte recepite ad eccezione di quelle (23) riferite al diritto alla vita e alla contestuale abolizione della pena di morte mediante modifica del proprio ordinamento nazionale e agli impegni assunti e da assumere in ordine al recepimento degli standards giuridici internazionali vigenti in materia di diritti umani.

In merito al meccanismo di verifica della condizione femminile, di competenza del Comitato di controllo della Convenzione per la eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), il terzo rapporto periodico nazionale è stato discusso a Ginevra il 18 febbraio 2020. Al termine dell'esercizio, nelle Osservazioni conclusive prodotte dal Comitato sono stati espressi apprezzamenti per le misure legislative e programmatiche introdotte, rilevando tuttavia il permanere di diverse criticità correlate alla dimensione discriminatoria di genere nella codicistica civile e penale, al fenomeno della violenza di genere in tutte le sue forme e alla necessità di assicurare alle vittime un pronto ed effettivo accesso alla giustizia, al pieno godimento dei diritti economici, sociali e culturali, alla valorizzazione e all'*empowerment* femminile nella vita pubblica e nei meccanismi decisionali.

2. La dimensione di genere e la violazione dei diritti delle donne e delle ragazze afgane nel 2022: un punto di non ritorno, di natura culturale, sociale e giuridica nelle informative dell'Alto Commissario per i Diritti Umani e delle Procedure speciali

La situazione sopra descritta, riferita all'intera popolazione afgana, ha portato la *Machinery* delle Nazioni Unite a Ginevra a rivolgere una specifica attenzione alle condizioni della popolazione femminile nel Paese nel corso del 2022 intervenendo nella duplice prospettiva politica e tecnica.

Già, in una accezione tecnica, un richiamo mirato era stato formulato il 23 dicembre 2021 da parte di alcune Procedure speciali, in ragione del deterioramento della situazione in Afghanistan e dell'adozione di sanzioni nei riguardi delle autorità, con conseguenze umanitarie definite catastrofiche in danno della popolazione in tutto il Paese – «*particularly women, children, minorities and female headed households*». 22 milioni di afgani sono stati ritenuti a rischio nel godimento di diritti essenziali: le interruzioni della fornitura di energia elettrica hanno impedito di accedere alle cure mediche di base negli ospedali, la compressione delle risorse finanziarie non ha permesso di acquistare beni alimentari, l'incentivazione del lavoro informale ha riguardato in particolar modo le donne afgane alle quali è stato vietato di uscire dalle case e di recarsi sul luogo di lavoro. Senza alcun dubbio la compressione di alcune fattispecie-chiave ha ulteriormente indebolito la popolazione, priva dell'assistenza umanitaria internazionale necessaria per far fronte ai propri bisogni essenziali.

In un comunicato reso pubblico il 23 marzo, l'Alto Commissario per i Diritti Umani richiamava le autorità talebane, sulla scorta di una recente visita, a garantire l'accesso alle istituzioni scolastiche per le bambine e le ragazze afgane: l'impossibilità di esercitare il diritto all'istruzione – a suo avviso – costituisce una limitazione che ha un chiaro impatto sul maggior rischio di povertà, sfruttamento e violenza, configurandosi quale discriminazione strutturale che rappresenta un serio ostacolo alla ripresa e allo sviluppo dell'intero Paese.

Parimenti, le Procedure speciali competenti per le tematiche di genere, dell'infanzia e dell'adolescenza, dell'istruzione, il 24 marzo, hanno posto in evidenza l'obbligo a carico delle autorità afgane derivante dalla partecipazione dell'Afghanistan ai principali strumenti giuridici convenzionali nei quali il diritto all'istruzione viene sancito precisando altresì che: «According to international law, a party may not invoke provisions of its domestic law, including those based on religious doctrines, as a justification for its failure to perform a treaty and to perpetuate discrimination, the elimination of which is a core obligation». «[...] access to education is an inalienable and non-negotiable right that must be protected».

In conformità alla procedura di convocazione di un dibattito urgente da parte della *membership* del Consiglio dei Diritti Umani – nel caso di specie Unione europea e Francia - nel corso dei lavori della sessione ordinaria, il 1 luglio 2022 è stata affrontata la situazione delle donne e delle ragazze in Afghanistan.

La chiara presa di posizione dell'Alto Commissario per i Diritti Umani è stata formulata rispetto ad un ragionamento di più ampio respiro sulla tematica di genere nel Paese e sulle criticità registrate in ordine alle condizioni di povertà ed insicurezza alimentare, all'alto livello di disoccupazione femminile e alle limitazioni poste alle attività imprenditoriali gestite da donne, agli ostacoli quotidiani nell'accesso all'educazione e ai servizi essenziali, alle attitudini culturali imposte in relazione all'abbigliamento e alla mobilità personale, sino ai comportamenti ed atti di molestia e violenza commessi in danno di ragazze e donne ai quali si sono aggiunti attacchi personali nei confronti di donne giornaliste, giudici, avvocate e difensori dei diritti umani.

È di tutta evidenza come tali criticità si siano acuite a seguito della presa di potere del sistema governativo da parte dei Talebani nell'agosto 2021, al controllo dell'intero territorio e all'abbandono dello stesso da parte delle forze internazionali, a fronte dell'obbligo derivante dagli impegni assunti sul piano internazionale in ragione della ratifica dei principali strumenti giuridici convenzionali istitutivi del diritto internazionale dei diritti umani: da tale obbligo discende, infatti, la necessità – in carico alle autorità de facto – di prevenire e gestire ogni forma di discriminazione basata sul genere e di assicurare alle donne la piena partecipazione alla vita pubblica e politica e ai processi decisionali.

Anche a seguito degli esiti della visita dell'Alto Commissario in Afghanistan nel marzo 2021, nel dialogo con le autorità tale necessità è stata ribadita in favore di una effettiva libertà di movimento ed accesso al sistema scolastico e alle opportunità lavorative, ricostituendo al contempo i meccanismi incaricati della ricezione dei ricorsi da parte delle donne vittime di violenza. A fronte delle esperienze riscontrate in alcune regioni del Paese a seguito delle misure adottate dai competenti governatori, la Comunità internazionale è incentivata – come afferma l'Alto Commissario – a proseguire nei contatti intrapresi con le autorità a sostegno della popolazione afgana, delle donne e delle ragazze, delle organizzazioni della società civile, soprattutto quando appositi interventi di carattere umanitario sono indispensabili: «Principled and sustained advocacy for women and girls' rights should be part of any engagement with the Taliban».

In tale contesto, reiterandosi le pregresse preoccupazioni della *UN Machinery*, attraverso gli interventi del Presidente del Consiglio dei Diritti Umani e dello stesso Alto Commissario in funzione dell'adozione di una risoluzione-paese al termine dei lavori della sessione del Consiglio medesimo, ulteriori e più dettagliate informazioni sono state fornite dal Relatore Speciale competente per la situazione dei diritti umani in Afghanistan, Richard Bennett, e dalla prima donna Vice Presidente del Parlamento afgano, Fawzia Koofi.

La discriminazione di genere è considerata la precondizione che determina, in modo fattuale, una compressione dei diritti e delle libertà di cui sono titolari donne e ragazze: ciò è accaduto in Afghanistan in modo rapido e pervasivo nel contesto sociale in cui «Since the Taliban took power, women and girls were experiencing the most significant and rapid roll-back in enjoyment of their rights across the board in decades», nell'opinione dell'Alto Commissario.

Nonostante le ripetute rassicurazioni da parte delle autorità afgane in occasione delle molteplici visite effettuate dalla *Machinery* nel Paese, «The Taliban intended to make women invisible to society, and create a culture of impunity for domestic violence, child marriage and trafficking of girls», come riscontrato dalla Procedura speciale, anticipando alcune informazioni contenute nel rapporto che verrà poi pubblicato nel settembre 2022. A queste informazioni si aggiunge l'appello di Fawzia Koofi per la garanzia di una effettiva partecipazione della componente femminile all'attività pubblica e ai processi decisionali che impattano sulla vita politica ed economica delle donne e delle ragazze afgane: «The figures showed that the representation of women in parliament had gone from 28 per cent to zero per cent, their representation in civil service had gone from 30 per cent to zero per cent, and had gone from four million girl children in school, to only one and a half million». Simile considerazione è stata riportata in riferimento alle donne che partecipano attivamente ai processi di assistenza umanitaria, a titolo individuale o in quanto rappresentanti di organizzazioni della società civile.

Le stesse preoccupazioni sono state espresse dal rappresentante afgano presente in occasione del dibattito, evidenziando l'urgenza di creare un meccanismo di monitoraggio per la raccolta ed analisi di dati, informazioni e prove circa le molteplici violazioni commesse in danno delle ragazze e delle donne afgane.

Un più attento ed aggiornato esame della situazione afgana è stato condotto nel quadro della presentazione, sopra richiamata, del rapporto pubblicato dalla competente Procedura speciale, discusso in occasione del dialogo interattivo dedicato in sede di Consiglio dei Diritti Umani il 12 settembre 2022.

Nei numerosi incontri che hanno avuto luogo nel Paese durante la visita del Relatore speciale nel maggio scorso, le autorità governative hanno riconosciuto gli impegni assunti sul piano internazionale attraverso la ratifica dei principali strumenti giuridici internazionali vigenti in materia di diritti umani, assicurando che «the great majority of international human rights norms were compatible with their understanding of sharia and that they were committed to the country's international obligations».

Partendo da una considerazione di fatto – «Afghans were trapped in a human rights crisis that the world seemed powerless to address», il Relatore speciale ha descritto con estrema attenzione le difficoltà di natura economica, sociale e culturale dipese dalla presa di potere dei Talebani alla fine dell'agosto 2021, le quali si sono progressivamente acuite rendendo ancor più evidente la dipendenza dall'aiuto esterno ed internazionale: povertà diffusa ed insicurezza alimentare, sistema sanitario non funzionante e medicinali non disponibili, compressione della libertà personale e sottoposizione a violenze, tortura e

detenzioni arbitrarie in danno di civili in molte province del Paese senza alcuna possibilità di denunciare e di attivare i meccanismi giudiziari per perseguire i membri dell'*Afghan National Defence* e le forze di sicurezza dei Talebani. Le condizioni particolarmente vulnerabili di alcune categorie – minori, persone con disabilità, persone appartenenti a minoranze etniche e religiose – hanno ostacolato in concreto l'assistenza umanitaria garantita dalla Comunità internazionale e un alto numero di incidenti ha comprovato la estrema limitazione delle libertà civiche fondamentali – espressione, riunione pacifica ed associazione, informazione da parte di individui o organizzazioni della società civile che agiscono in qualità di difensori dei diritti umani.

Nel rapporto il Relatore speciale ha esaminato con attenzione la condizione delle donne e delle ragazze afgane, ritenute «disappeared from all spheres of public life [and] disadvantaged in every aspect of their lives», in quanto vittime di una discriminazione multipla fondata sul fattore di genere e sull'appartenenza a minoranze, che ha impedito loro l'esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali di cui sono titolari.

Ciò che il Relatore speciale ha sottolineato, a fronte di significativi progressi conseguiti nei decenni passati (il consolidamento dei diritti di genere nella Costituzione del 2004 ed in una serie di successive misure legislative; la creazione della figura del Ministro per gli Affari delle Donne e di una Commissione Indipendente per i Diritti Umani; la nomina di numerose donne in posizioni-chiave negli organismi parlamentari, ministeriali, diplomatici e giudiziari), è la estrema rapidità con la quale, affermandosi la protezione dei diritti delle donne nel solco della *shari'a*, tali progressi siano stati cancellati nella pratica impedendo di fatto alle donne e alle ragazze di muoversi liberamente, senza componenti familiari accanto, di non poter accedere ai percorsi d'istruzione a tutti i livelli e ai servizi sanitari di base.

Queste considerazioni sono state approfondite nel dialogo interattivo rimarcando l'esigenza di proteggere le donne e le ragazze afgane nell'esprimere le loro preoccupazioni per la propria vita, la propria identità e dignità personale, la propria sicurezza fisica e mentale. La decostruzione dell'intero sistema giudiziario ha reso impossibile ogni opportunità di accesso ad esso per le donne e le ragazze, per denunciare le violazioni subite e per essere tutelate in sede giurisdizionale. La medesima decostruzione è stata effettuata dai Talebani nel quadro della comunicazione e dei media, limitando la circolazione delle informazioni soprattutto se veicolate da donne giornaliste, allontanate in modo forzato dall'esercizio della professione.

3. Due maggiori criticità per la dimensione di genere, oggi in Afghanistan

A partire dalla sintesi degli elementi emersi nel dialogo interattivo promosso a settembre, sopra riportato, due aspetti rilevano in maniera specifica, i quali sono stati oggetto di particolare attenzione da parte della *Machinery* negli ultimi mesi del 2022.

Il primo concerne gli episodi di violenza di genere nei riguardi di donne e ragazze, in assenza sia di un adeguato meccanismo di supporto alle vittime che necessitano di protezione appropriata sia di procedure di natura giudiziaria – formale e informale – che siano effettivamente funzionanti per attribuire precise responsabilità a carico dei perpetratori. Il fenomeno ha assunto numeri allarmanti non soltanto nel contesto domestico ma anche nella vita pubblica in relazione all'esercizio di denuncia di violazioni da parte di donne e ragazze che agiscono in quanto difensori dei diritti umani.

Il secondo riguarda l'accesso all'istruzione di ogni livello, a partire dalla chiusura degli istituti scolastici secondari nel marzo 2022 in 24 delle 34 province impedendo di fatto a

850.00 ragazze di poter seguire un percorso regolare di apprendimento. Tale decisione assunta dai Talebani ha di fatto limitato il conseguente passaggio all'istruzione terziaria, ovvero universitaria, formalmente sospesa a partire dal 21 dicembre 2022. Si tratta di una delibera senza precedenti che, come sottolineato sia dall'Alto Commissario per i Diritti Umani sia da numerose Procedure speciali, implica importanti conseguenze di natura non soltanto culturale ma anche economica e sociale giacché le donne afgane hanno rappresentato, professionalmente parlando (quali dottori, avvocati, giudici, insegnanti, parlamentari, ministri), una componente centrale del processo di crescita e di sviluppo registrato in Afghanistan negli scorsi decenni.

Nella lettura più prettamente tecnica delle Procedure speciali, la delibera è stata definita sotto il profilo giuridico «a flagrant violation of [...] human rights enshrined in multiple international treaties, to which Afghanistan is a signatory and will lead to disastrous consequences for Afghans», rivendicando nei confronti delle autorità governative *de facto* «stop using women and girls' safety as a pretext for imposing severe and disproportionate restrictions on them and instead address the root cause of violence and discrimination against women and girls – namely the behaviour and attitudes of men who view them inferior and subordinate to men and boys».

Di simile tenore sono state le considerazioni formulate dal Comitato di controllo della Convenzione per la eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, pubblicate il 29 dicembre 2022: «Since returning to power, the de facto authorities have shut down secondary schools for girls across the country, and it is estimated that more than one million girls have been barred from attending high school over the past year. With the latest ban on universities, the country is now excluding half of its population from normal schooling, creating one of the world's biggest gender gaps».

4. *Quali prospettive per la protezione dei diritti di genere in Afghanistan?*

La compressione dei diritti e delle libertà delle donne e delle ragazze afgane è oramai comprovata e la UN *Machinery* di Ginevra ha reiterato le proprie raccomandazioni all'attenzione delle autorità governative *de facto*, senza ottenere risultati concreti.

La dimensione di genere ha implicato una riflessione circostanziata, basata sulla evidente difficoltà, per gli attori istituzionali internazionali, di condurre il dialogo con i Talebani in funzione del rispetto degli standard internazionali vigenti in materia di protezione dei diritti umani.

Se è vero che i diritti di genere necessitano di un approccio preventivo, per assicurarne la piena ed effettiva tutela, a partire dalla gestione delle discriminazioni multiple di cui le donne e le ragazze afgane sono vittime tanto nella sfera personale quanto nella vita pubblica, è la più generale situazione dei diritti umani in Afghanistan a destare evidenti perplessità quanto agli esiti del dialogo stesso della UN *Machinery* con i Talebani.

Invero le donne e le ragazze, già limitate nell'esercizio dei diritti e libertà di cui sono titolari individualmente, hanno subito una ulteriore compressione di natura collettiva, oggetto di un apposito appello dell'Alto Commissario per i Diritti Umani Türk del 27 dicembre 2022.

L'appello ha avuto ad oggetto una serie di misure introdotte dalle autorità governative *de facto* per ridurre ulteriormente la partecipazione della popolazione femminile afgana alla vita pubblica, politica economica e sociale, escludendo donne e ragazze dal poter prestare la propria attività professionale nel terzo settore, più precisamente nelle organizzazioni della

società civile. L'adozione di un decreto ad hoc si traduce – ad avviso dell'Alto Commissario – nel « [...] deprive them and their families of their incomes, and of their right to contribute positively to the development of their country and to the well-being of their fellow citizens».

Il ruolo ed il contributo delle organizzazioni non governative nazionali ed internazionali in Afghanistan è stato fondamentale per agevolare l'aiuto internazionale, in situazioni di emergenza e in programmi di sviluppo, nel mettere a disposizione della popolazione cibo, acqua, soluzioni alloggiative dignitose, assistenza sanitaria: aiuto sovente garantito da donne e ragazze impegnate nella gestione di tali attività in quanto parte dei *teams* operativi sul campo o in funzioni di *leadership*.

In linea con quanto affermato dall'Alto Commissario - «The ban will significantly impair, if not destroy, the capacity of these NGOs to deliver the essential services on which so many vulnerable Afghans depend» – anche le Procedure speciali hanno ritenuto il divieto una ulteriore violazione dei diritti umani con il duplice effetto di «preventing the delivery of vital life-saving services and denying many women of their livelihood». Ciò è ancor più preoccupante se si fa riferimento alle numerose organizzazioni non governative create, guidate e composte da donne e ragazze, che assistono donne, minori e persone appartenenti a minoranze, in considerazione della particolare delicatezza delle condizioni di tali categorie e della necessità di fornire un'assistenza mirata, nel delineare la situazione e nel programmare e fornire un supporto appropriato nelle situazioni di emergenza umanitaria.

Se è un dato di fatto che le autorità governative *de facto* abbiano intenzionalmente ostacolato dal 2021 lo svolgimento delle ordinarie attività di assistenza assicurate dagli operatori umanitari, la componente femminile riveste oggi un ruolo di indiscussa importanza in questo settore e nel Paese in esame: «Without female humanitarian workers, women and girls as well as boys will not have access to food, education, child protection, gender-responsive legal aid, livelihoods support and essential healthcare services».

La considerazione ultima delle Procedure speciali, le quali si riferiscono a tale divieto di lavoro femminile nel terzo settore quale «gender persecution, a crime against humanity», per il quale è indispensabile agire per perseguire i diretti responsabili, va ben oltre il dialogo e le raccomandazioni sinora indirizzate alle autorità governative afgane da parte della UN *Machinery*: si tratta senza dubbio di un nuovo approccio che, sotto il profilo giuridico, segna il passaggio dal diritto internazionale dei diritti umani al diritto internazionale penale.

CRISTIANA CARLETTI