

**Seduta straordinaria  
del Consiglio Regionale del Veneto  
a Padova**

**Università di Padova, Aula Magna Galileo Galilei**

**“10 dicembre 2007”  
Giornata internazionale dei diritti umani**

**Intervento del Dr. Gianni Magazzeni  
Alto Commissariato  
delle Nazioni Unite per i Diritti Umani**

Sono molto felice di essere a Padova in occasione della "giornata internazionale dei diritti umani". Vorrei ringraziare, innanzitutto, l'Università di Padova ed, in particolare, il Professor Antonio Papisca, come pure la Regione Veneto per il loro invito, a partecipare a questa importante Seduta Straordinaria del Consiglio Regionale del Veneto.

Non c'è dubbio che, negli ultimi 25 anni, sia l'Università di Padova che la Regione Veneto hanno contribuito enormemente alla promozione e protezione dei diritti umani. E' stato, infatti, proprio qui a Padova che attività fondamentali in materia di promozione dei diritti umani sono nate. Pensiamo, in ambito accademico, alla creazione, per esempio, di un Programma di Dottorato ad hoc, oppure al Master Europeo sui diritti umani a Venezia che da molti anni produce qualificatissimo personale che occupa posizioni di prestigio nel mondo diplomatico, nelle organizzazioni internazionali e nell'industria, ma più in generale ritengo opportuno ricordare le tante iniziative della Regione, a sostegno della democrazia e dello stato di diritto nei Balcani.

Oggi, il Segretario Generale dell'ONU lancia, tramite tutte le Agenzie ed i Programmi della nostra Organizzazione, una Campagna mondiale per commemorare un Documento fondamentale che dal 1948 rappresenta "uno standard comune da raggiungere, per tutti i popoli e tutte le nazioni".

La Dichiarazione Universale per i Diritti dell'Uomo è in realtà un parametro, con il quale si può misurare il grado di rispetto e conformità alle norme internazionali in materia di diritti umani, da parte di tutti gli Stati. L'obiettivo di questo anno sarà di aiutare il pubblico in generale a conoscere meglio i propri diritti e quindi ad essere anche informato sulle procedure ed i ricorsi disponibili in caso di violazioni. Il tema principale delle varie attività sostenute dall'ONU è "*Dignity and justice for all of us,*" cioè "dignità e giustizia per noi tutti". In questa cornice, è importante ricordare che, seppure adottata come semplice risoluzione della Assemblea Generale dell'ONU, nel 1968, a Teheran, in occasione della prima Conferenza mondiale per i diritti umani, la Comunità internazionale riconobbe che la Dichiarazione Universale rappresentava "il riconoscimento comune dei diritti inalienabili e inviolabili, come pure un obbligo per tutti gli Stati".

Negli ultimi anni, la Dichiarazione Universale viene specificamente menzionata in Convenzioni o strumenti internazionali in materia di diritti umani e fa quindi parte degli obblighi internazionali di tutti i membri delle Nazioni Unite. Dal 1948 ai giorni nostri, molto è cambiato riguardo le priorità dell'ONU nel campo dei diritti umani. Il loro rispetto è diventato l'elemento chiave per garantire la pace e la sicurezza come anche lo sviluppo sostenibile. E' questo *le noyveau dur* della Riforma iniziata dall'ex Segretario Generale, K. Annan, nel 1997. In questo processo, uno degli obiettivi fondamentali di tutto il lavoro del Sistema onusiano diventò la creazione di sistemi nazionali efficaci in materia di protezione dei diritti umani - fra cui la creazione o il rafforzamento delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani. I sistemi di protezione nazionale sono il fondamento solido su cui costruire la complessa e vitale struttura dello stato di diritto o su cui creare e poggiare le basi

per la risoluzione dei conflitti, quali primi mattoni anche per lo sviluppo e la democrazia.

Il c.d. Millennium Summit del 2005 rafforzò, ancor di più, la centralità dell'azione dell'Organizzazione a livello-Paese, soffermandosi e lavorando con le varie componenti dei sistemi nazionali di protezione in materia di diritti umani, caratterizzati da: 1. un settore giudiziario indipendente; 2. una struttura parlamentare, possibilmente dotata di un comitato per i diritti umani; 3. una commissione nazionale indipendente; 4. l'istituzionalizzazione dell'educazione ai diritti umani, a tutti i livelli del sistema scolastico e accademico; e 5. l'esistenza di organizzazioni non governative dinamiche ed attive, al pari dei mezzi di comunicazione, liberi ed indipendenti. Questi obiettivi strategici sono contenuti nel Programma d'Azione che l'Alto Commissario, Louise Arbour, approvò in quello stesso anno e che guidano le nostre attività.

Quando la Dichiarazione Universale fu adottata dall'ONU, la priorità per l'Organizzazione divenne la creazione di un quadro giuridico internazionale che definisse e quindi potesse meglio proteggere i diritti fondamentali della persona umana. E' proprio in questa ottica e, nonostante le alterne vicende che caratterizzarono la discussione e la redazione dei Patti internazionali rispettivamente sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, si giunse alla loro adozione nel 1966, seguita dalla relativa entrata in vigore, solo dopo un decennio. Tale opera, c.d. attività di *standard-setting* portò la Comunità internazionale alla redazione di varie Convenzioni. Vorrei ricordare: 1. la Convenzione internazionale per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale (ICERD) - quanto mai attuale; 2. La Convenzione internazionale contro la tortura (CAT); 3. la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia (CRC), della quale ricordo che il 18<sup>o</sup> anniversario è stato celebrato due settimane fa, in tutto il mondo - e che costituisce il trattato in materia di diritti umani, con il più alto numero di ratifiche; 4. la Convenzione contro Ogni Forma di Discriminazione nei confronti delle Donne (CEDAW), nonché quelle più recenti in materia di: 5. Protezione dei Lavoratori Migranti e delle Loro Famiglie; 6. Sparizioni Forzate; ed infine 7. in favore delle Persone Disabili.

Tengo a sottolineare che questo processo di *standard-setting* (di creazione delle norme) a livello internazionale, non è ancora finito, anche se - sicuramente - possiamo dire che la grande maggioranza dei diritti umani che coinvolgono la persona umana, in molti aspetti della vita quotidiana, sono già stati definiti. In questo settore, il lavoro dell'ONU oggi continua, per esempio, nei confronti dei diritti delle Popolazioni Indigene, o a favore della protezione delle informazioni personali rispetto all'uso di banche-dati computerizzate, o - ancora più importante - per la protezione delle minoranze o per promuovere il rispetto del Diritto allo sviluppo, anche se non è certo più una priorità. Quando tale fase normativa raggiunge, all'inizio degli anni '80, una certa maturità, l'ONU cominciò ad occuparsi e a concentrarsi sulla seconda grande priorità dell'Organizzazione. Si è trattato e si tratta tutt'oggi di rispondere, in realtà, al gran quesito: "in che modo le norme stabilite dalla Comunità internazionale, ratificate sulla base di una decisione sovrana da parte dei singoli Stati, sono applicate a livello nazionale? Parimenti, cosa fare in

caso di violazioni flagranti di tali diritti? La prima cosa che accadde allorché gli Stati cominciarono a ratificare gli strumenti internazionali in materia di diritti umani, fu la consapevolezza della necessità di creare dei meccanismi di controllo, c.d. organi dei Trattati, il cui ruolo principale è di verificare l'attuazione nel Paese contraente delle norme sancite, a livello internazionale. Questi meccanismi, anche definiti meccanismi convenzionali di attuazione, sono composti da un numero di membri che varia dai 10 ai 18 esperti, nominati dai Governi e selezionati sulla base della propria esperienza - basta qui ricordare Fausto Pocar, Professore di Diritto internazionale a Milano - che è stato per vari anni membro del Comitato Diritti Umani: meccanismo di controllo, responsabile per l'attuazione del Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici.

Ma cosa fa esattamente un Comitato per valutare l'applicazione delle norme internazionali? I membri analizzano sia il Rapporto periodico che gli Stati redigono prima della discussione, sia le informazioni fornite dalle ONG e/o dalle Istituzioni nazionali indipendenti. Alla fine della discussione, il Comitato indica gli elementi positivi, nonché le aree che richiedono maggiore attenzione ed azione da parte dello Stato. La stessa procedura si ripete in tutti i Comitati, che si occupano degli altri strumenti internazionali. La media di Stati che hanno ratificato le Convenzioni più importanti sui diritti umani vanno dai 145 della Convenzione contro la tortura, ai 193 per la Convenzione sui Diritti del Fanciullo. Due aspetti sono importanti in questo contesto: uno è il fatto che Stati che hanno l'obbligo di fare rapporto ai vari Comitati, possono decidere di ritardare la discussione - in alcuni casi, per anni. L'altro è che, anche una volta presentato il Rapporto, gli Stati possono ignorare le raccomandazioni dei Comitati - ed è ovvio che se non c'è molta informazione o coinvolgimento nazionale in questo processo, la cosa può e, spesso, passa inosservata. È per questo che la Comunità internazionale, a fianco dei meccanismi convenzionali di applicazione, decise agli inizi degli anni '80 di dar vita a meccanismi extra-convenzionali: i c.d. investigatori tematici o per Paese della estinta Commissione dei diritti umani, ora Consiglio dei diritti umani. La situazione lo imponeva: in un Paese dell'America Latina che aveva, pur ratificato i Patti internazionali, vi erano stati casi di tortura, nonché sparizioni forzate su larga scala...

In primo luogo, gli Special Rapporteurs tematici possono investigare in tutti i Paesi del mondo sulla situazione che rientra nel loro mandato - come per esempio la tortura - anche se lo Stato in questione non ha ratificato la Convenzione corrispondente. La seconda novità è che possono condurre inchieste in loco, se c'è la cooperazione del governo, o nei Paesi vicini, se la cooperazione del governo manca, oltre ad utilizzare la stampa o fare appelli urgenti quando lo si ritiene necessario. Questo è uno sviluppo fondamentale nella storia dei diritti umani, spesso vincolata al rispetto della sovranità dei governi. Ed è un passo fondamentale per la effettiva applicazione delle norme internazionali in materia, soprattutto se si considera l'articolo 2, comma 7, della Carta delle Nazioni Unite, che indica come nulla debba autorizzare l'ONU ad intervenire in questioni che rientrano essenzialmente nella giurisdizione nazionale - eccetto ovviamente le misure imposte sulla base di azioni autorizzate sulla base del Capitolo 7 della Carta. Al momento attuale, esistono 10

mandati-Paese (fra i quali Haiti, Burundi, Repubblica Democratica del Congo, Sudan, Cambogia, Myanmar, Somalia, etc.) e 28 mandati tematici (dall'indipendenza della magistratura, alla detenzione arbitraria, dalle esecuzioni sommarie, alla violenza contro i fanciulli, dal traffico delle persone, al terrorismo, etc).

Per quanto il processo di attuazione delle norme internazionali diventa sempre piu' sofisticato con ulteriori Comitati e rapporteurs che vengono creati a seguito di nuove Convenzioni o nuovi mandati decisi dal neo-costituito Consiglio, l'Organizzazione ha continuato il suo progressivo movimento verso nuove mete, che garantiscano una migliore ed uniforme attuazione delle norme. In realtà, con il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda, la Comunità internazionale decise a Vienna, durante la seconda conferenza mondiale sui diritti umani, nel 1993, un numero fondamentale di principi: 1. il rispetto dei diritti umani e' una preoccupazione della Comunità internazionale nel suo insieme; 2. la responsabilità principale di assicurare il rispetto dei diritti umani appartiene ai Governi. Le Nazioni Unite vengono invitate ad aumentare i propri sforzi, per assicurare il rispetto dei diritti umani, anche tramite missioni sul terreno, i programmi di cooperazione tecnica, l'aiuto e l'assistenza per la creazione di Istituzioni nazionali indipendenti, oltre all'educazione ai diritti umani. L'Assemblea Generale, nel dicembre dello stesso anno (1993), decise anche di creare la posizione di Alto Commissario per i diritti umani, con un mandato molto ampio, volto al coordinamento all'interno del sistema delle Nazioni Unite, in materia di promozione e protezione dei diritti umani. In questo modo, l'ONU creava anche una voce morale per le vittime di violazioni dei diritti umani (GA Res 48/141).

E' interessante notare come prima del 1993, l'ufficio dell'Alto Commissariato non avesse nessun programma di cooperazione tecnica. La maggior parte dei Governi, anche se bisognosi di questa assistenza, consideravano una tale richiesta come una ammissione implicita di un gap/un deficit. Quindi, ritenevano, fosse meglio evitare tali richieste, anche se l'ONU aveva creato un programma in questo senso già nel 1956. In modo non dissimile e ancor più comprensibile, non esisteva la figura di *monitor* dei diritti umani; e l'Ufficio non aveva nessuna missione sul terreno con mandato di monitorare violazioni, né tantomeno di promuovere i diritti umani.

La nomina del primo Alto Commissario per i Diritti Umani, Sig. José Ayala-Lasso ed il genocidio in Ruanda avrebbero cambiato tutto questo. Arrivato a Ginevra il 5 Aprile 1994, Ayala Lasso sarà in Ruanda dopo solo 6 settimane in funzione, incontrando, a Byumba, l'ex-capo ribelle, ora Presidente del Ruanda, Paul Kagame e, nella capitale Kigali, il capo di Stato maggiore della Difesa Generale Bogosora (ora ad Arusha, per crimini di guerra). Ayala Lasso riuscì a stabilire un accordo con Kagame - messo in opera poi nell'Agosto 1994 - per mettere in piedi una vasta operazione nel Paese, con circa 150 *human rights monitors* - 2 in ogni Prefettura - con l'obiettivo di prevenire ulteriori violazioni, comprese le rappresaglie contro i responsabili del genocidio, monitorare il rispetto dei diritti umani e ricostruire le basi per la giustizia e lo stato di diritto. Con il Generale Bogosora, l'Alto Commissario ottenne che i circa 1500 Tutsi in condizioni pietose, rifugiatisi nell' Hotel *Milles*

*Collines* a Kigali, venissero liberati dalla Croce Rossa, come gesto umanitario: e questo mentre il genocidio ancora imperversava nel Paese.

Nel Burundi, al confine con il Ruanda, l'Alto Commissariato immediatamente cominciò una politica di "azione preventiva" che scongiurasse un altro genocidio fra la maggioranza Hutu e la minoranza Tutsi e che portò all'apertura di un osservatorio per i diritti umani, a Bujumbura. Nel giro di qualche anno, l'Alto Commissariato aveva circa 40 uffici nel mondo, incluse operazioni indipendenti, componenti diritti umani in missioni di pace integrate dell'ONU, rappresentanti regionali e consiglieri diritti umani, nell'ambito delle attività di UNDP o del team delle Nazioni Unite, a livello-Paese. Oltre alle varie presenze sul terreno, l'Alto Commissariato, dal 1993 in poi, ha cominciato ad amministrare circa 50 progetti di cooperazione tecnica, in tutte le regioni del mondo. Si era dunque entrati nella c.d. terza fase, avente come priorità: l'attuazione delle norme internazionali all'interno dei Paesi, risultante dalla creazione o il rafforzamento dei sistemi nazionali di protezione dei diritti umani - e questo, tramite le attività di promozione e protezione sul terreno ed i programmi di educazione, miranti alla creazione di una cultura universale dei diritti umani.

Operazioni sul terreno, cooperazione tecnica e campagne di informazione per i diritti umani diventano, dunque, le priorità per l'effettiva realizzazione delle norme internazionali e la loro traduzione in leggi e pratiche compatibili. In questo contesto, una delle attività strategicamente più importanti per l'Alto Commissariato è stato ed è il sostegno alla creazione e allo sviluppo di Commissioni nazionali indipendenti per i diritti umani. Nel rapporto di K Annan "Agenda for Further Change" nel 2002, l'allora Segretario-Generale sottolineava due punti fondamentali, primo: "la creazione di Istituzioni nazionali per i diritti umani quali meccanismi che assicurano nel lungo periodo che i diritti umani siano protetti e soprattutto che si affermi una cultura di rispetto. Secondo, la creazione ed il rafforzamento di un sistema nazionale forte ed efficace per la protezione dei diritti umani in ciascun Paese, che rifletta "le norme internazionali di diritto umano, deve perciò essere un obiettivo principale delle Nazioni Unite". Non c'è dubbio che una Commissione nazionale indipendente sia al centro di questo sistema forte di protezione dei diritti umani, forse la sua pietra miliare. Se indipendenti ed efficaci, in linea quindi con i Principi di Parigi, vale a dire gli standard minimi contenuti nella risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale (che parla sia "di indipendenza finanziaria e legale", sia "a livello operativo, di autonomia dal Governo, con un mandato ampio basato sulle norme internazionali, il pluralismo riflettuto anche a livello della composizione, la facilità di accesso a tutti i livelli, con risorse sufficienti e buona cooperazione con i rappresentanti delle ONG), queste Istituzioni possono svolgere un ruolo cruciale, sia a livello nazionale che internazionale.

A livello nazionale, possono cooperare con il Parlamento per la revisione delle leggi in linea con gli standard internazionali; possono monitorare il Governo rispetto alle sue responsabilità in relazione agli obblighi di far rapporto ai Comitati e di attuare le varie raccomandazioni risultanti dal sistema ONU; possono cooperare con le entità statali (polizia e Amministrazione delle prigioni) in relazione all'applicazione delle norme internazionali, possono cooperare con il sistema

giudiziario e risolvere casi individuali tramite la mediazione e quindi ridurre la pressione sulle Corti, possono promuovere l'educazione ai diritti umani nelle scuole, cooperare con la società civile e i centri accademici ed, ovviamente, tenere ben informata la stampa.

A livello internazionale, il ruolo delle Istituzioni nazionali e' essenziale in tutte le fasi del lavoro degli organi dei Trattati, dei meccanismi del Consiglio diritti umani come pure nel contesto della c.d. UPR (revisione periodica universale). Contribuire alla identificazione dei soggetti principali da trattare nel contesto della discussione del rapporto di uno Stato, che ha ratificato una Convenzione, offre molti vantaggi fra i quali mettere in rilievo le mancanze reali all'attuazione della Convenzione in termini di leggi o misure amministrative. Questa conoscenza piu' accurata permette agli esperti dell'organo del singolo Trattato, di rivolgere delle raccomandazioni ancora piu' precise e circostanziate, allo Stato. La Istituzione nazionale può ovviamente monitorare il seguito dato dal Governo a queste raccomandazioni ed accrescere il grado di realizzazione degli standard internazionali.

Nel contesto del Consiglio dei Diritti Umani, e' importante notare che la risoluzione del 18 giugno 2007 (Ris. 5/1) riconosce pienamente lo status delle NHRIs, in particolare, le Commissioni nazionali conformi ai Principi di Parigi, cioè accreditate dal Comitato di Coordinamento Internazionale delle Istituzioni Nazionali Per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani (ICC) con status A. Queste ultime possono intervenire su ogni punto dell'Agenda del Consiglio. In piu', svolgono un ruolo importante anche nella UPR che - in breve - ha come obiettivo principale: il miglioramento della situazione dei diritti umani, a livello-Paese; la realizzazione degli obblighi del Governo rispetto ai Trattati internazionali sui diritti umani; il miglioramento delle capacità e delle infrastrutture nazionali per i diritti umani e l'effettiva cooperazione del Paese con il sistema internazionale dei diritti umani. La UPR si basa su tre documenti: il primo preparato dal Governo; il secondo preparato dall'OHCHR ed il terzo dagli altri attori, i cosiddetti *other stakeholders*, cioè Istituzioni nazionali e NGOs. La UPR potrà essere, dunque, un'opportunità eccellente per le Istituzioni nazionali per rafforzare i legami e la cooperazione con le Organizzazioni non governative e favorire che tutti i punti di vista della società civile siano resi noti ai membri del Consiglio. A parte il contributo al Rapporto e la loro partecipazione a Ginevra durante la revisione del Paese, il ruolo chiave delle Istituzioni nazionali e' di assicurare un seguito - il c.d. *follow up* - alle raccomandazioni del Consiglio, oltre a mobilitare gli interlocutori nazionali per contribuire alla attuazione di queste raccomandazioni.

Sono pertanto lieto di ricordare che a fine Dicembre 2006, in Italia, un progetto di legge, mirante alla creazione di una Commissione Nazionale Diritti Umani, incorporante l'Ombudsman per i Diritti delle Persone Private della Libertà Personale, e' stato presentato alla Camera dei deputati e quindi adottato nell'Aprile 2007. Questo testo di Legge è ora al Senato. L'Italia ha una grande opportunità di creare uno strumento nazionale forte a favore dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto che potrebbe essere altresì un modello e un punto di riferimento in Europa e nel mondo.

In conclusione, realizzare la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani significa attuare le norme internazionali risultanti dalla Dichiarazione e tradurle in realtà concreta all'interno dei Paesi. L'ONU non può fare questo lavoro da solo o soltanto tramite organi di controllo internazionali. Deve necessariamente poter contare su partner nazionali indipendenti. Non c'è dubbio che, al di là delle responsabilità dei Governi, le iniziative della società civile, delle università, delle ONG, delle Istituzioni nazionali, delle amministrazioni locali e regionali, sono fondamentali per il successo dell'anno entrante, dedicato al 60mo anniversario della Dichiarazione Universale che comincia proprio oggi!

Ognuno di noi deve sentirsi responsabile in prima persona - quasi come un rappresentante dell'Alto Commissariato per i diritti umani - e partecipare in questo sforzo globale volto a creare una cultura universale dei diritti umani, in cui si realizzino pienamente i diritti e le libertà fondamentali e dove è garantito "il rispetto della dignità e la giustizia per noi tutti". Le sfide di questi ultimi anni, compresa la lotta contro il terrorismo che non può che essere vinta nel rispetto costante dei diritti umani fondamentali, ci hanno fatto apprezzare ancora di più il valore della Dichiarazione universale che è e rimane il faro che deve ispirare e guidare il nostro lavoro quotidiano, lo "standard da raggiungere, per tutti popoli e tutte le nazioni".