

60 anni della Dichiarazione universale dei diritti umani

Gianni Magazzeni*

Sono lieto di essere a Padova in occasione della Giornata Internazionale dei Diritti Umani. Vorrei, innanzitutto, ringraziare l'Università di Padova, e in particolare il Professor Antonio Papisca, e 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. È 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 presso l'Università di Padova, oppure al Master Europeo sui Diritti Umani dell'Università di Venezia, che da molti anni contribuisce alla formazione di personale qualificato che occupa posizioni di prestigio nel mondo diplomatico, nelle organizzazioni internazionali e nell'industria. Ritengo inoltre opportuno ricordare le tante iniziative promosse dalla Regione a sostegno della democrazia e dello stato di diritto nei Balcani.

Oggi, il Segretario Generale dell'ONU lancia, tramite tutte le agenzie e 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». Il tema principale delle varie attività sostenute dall'ONU nel 2008 è *Dignity and Justice for All of Us*, cioè «dignità e giustizia per noi tutti». L'obiettivo è di aiutare il vasto pubblico a conoscere meglio e comprendere tanto i propri diritti quanto le procedure e i ricorsi disponibili in caso di violazioni.

In questa cornice è importante ricordare che, sebbene adottata come semplice risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU,

* Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Ginevra. Relazione tenuta nell'Aula Magna «Galileo Galilei» dell'Ateneo Patavino il 10 dicembre 2007 nell'ambito della seduta straordinaria del Consiglio Regionale del Veneto, convocata in occasione del 25° anniversario di fondazione del Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli dell'Università di Padova.

nel 1968, a Teheran, in occasione della prima Conferenza mondiale per i diritti umani, la comunità internazionale riconobbe che la Dichiarazione universale dei diritti umani rappresentava il riconoscimento comune dei diritti inalienabili e inviolabili, come pure un obbligo per tutti gli Stati. La Dichiarazione universale è comunemente considerata alla stregua di un parametro universale con cui misurare il grado di conformità degli Stati membri alle norme internazionali in materia di diritti umani. Negli ultimi anni, la Dichiarazione universale viene vieppiù richiamata 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 alle priorità dell'ONU nel campo dei diritti umani. Il loro rispetto è considerato l'elemento chiave per garantire la pace e la sicurezza come anche lo sviluppo sostenibile. È questo *le noyveau dur* della riforma iniziata nel 1997 dall'ex-Segretario Generale dell'ONU, Kofi Annan. In questo processo, la creazione di sistemi nazionali efficaci in materia di promozione e protezione dei diritti umani, come ad esempio la creazione o il rafforzamento delle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani, costituisce uno degli obiettivi fondamentali del sistema onusiano. I sistemi nazionali di protezione dei diritti umani sono infatti il fondamento stesso della complessa e vitale struttura dello stato di diritto, nonché il terreno su cui innestare strutture e sviluppare politiche per la prevenzione e risoluzione dei conflitti, quali cardini essenziali dello sviluppo e della democrazia.

Il cosiddetto «Millennium Summit» del 2005 ha corroborato ulteriormente la centralità del tema della protezione dei diritti umani nell'azione dell'ONU, soffermandosi e lavorando con le varie componenti dei sistemi di protezione dei diritti umani, che devono essere 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 per i diritti umani; (4) l'istituzionalizzazione dell'educazione ai diritti umani, a tutti i livelli del sistema scolastico e accademico; e (5) l'esistenza di un dinamico tessuto di organizzazioni non governative e di mezzi di comunicazione liberi e indipendenti. Questi obiettivi strategici sono contenuti nel Programma d'Azione che l'Alto Commissario, Louise Arbour, approvò quello stesso anno e che da allora guidano le nostre attività.

Al momento dell'adozione della Dichiarazione universale, la priorità per l'organizzazione fu la creazione di un sistema giuridico internazionale che definisse e quindi potesse meglio proteggere i diritti fondamentali della persona umana. È proprio in quest'ottica che, nonostante le alterne vicende che ne caratterizzarono la discussione e la redazione, si giunse all'adozione dei patti internazionali rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali nel 1966, e alla loro entrata in vigore, ben un decennio dopo. Tale attività di *standard-setting*, ovvero di creazione delle norme, portò la comunità internazionale alla redazione di altre convenzioni. Vorrei ricordare la Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD), quanto mai attuale; la Convenzione internazionale contro la tortura (CAT); la Convenzione sui diritti dell'infanzia (CRC), di cui si è celebrato il 18° anniversario due settimane fa e che costituisce, ad oggi, il trattato in materia di diritti umani con il più alto numero di ratifiche; la Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), nonché quelle più recenti in materia di protezione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, sparizioni forzate, e infine in favore delle persone disabili.

Tengo a sottolineare che questo processo di *standard-setting* a livello internazionale, non è ancora finito, anche se – sicuramente – possiamo ritenere che la maggioranza dei diritti inerenti alla persona possano considerarsi già definiti. In questo ambito, l'impegno normativo dell'ONU oggi continua, per esempio, nei confronti dei diritti delle popolazioni indigene, o a favore della protezione delle minoranze, delle informazioni personali rispetto all'uso di banche-dati computerizzate, o per promuovere il rispetto del diritto allo sviluppo. Quando tale fase di produzione normativa raggiunse, all'inizio degli anni ottanta, una certa maturità, l'ONU decise di occuparsi più fermamente e a concentrarsi sulla seconda grande priorità dell'organizzazione: l'attuazione delle norme. Si è trattato e si tratta tutt'oggi di rispondere al complesso 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 allorquando gli Stati cominciarono a ratificare gli strumenti internazionali in

materia di diritti umani, fu la consapevolezza della necessità di creare dei meccanismi di controllo, *ergo* i cosiddetti «organi dei trattati», il cui ruolo principale è di verificare l'attuazione a livello nazionale degli obblighi contratti dagli Stati membri a livello internazionale. Questi meccanismi, altrimenti noti come «meccanismi convenzionali di attuazione», sono composti da un numero di membri che varia da 10 a 18 esperti, nominati dai governi e selezionati sulla base della propria esperienza, basta qui ricordare il Professor Fausto Pocar, Presidente del Tribunale Penale Internazionale per la ex-Yugoslavia e docente di Diritto internazionale presso l'Università di Milano, che è stato dal 1984 al 2000 membro del Comitato Diritti Umani, meccanismo di controllo dell'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 con i membri del Comitato, sia le informazioni fornite dalle ONG e dalle istituzioni nazionali indipendenti per i diritti umani. Alla fine della discussione, il Comitato indica gli elementi positivi, nonché le aree che richiedono maggiore attenzione e azione da parte dello Stato. La stessa procedura si ripete in tutti i comitati che si occupano degli strumenti internazionali. La media di Stati che hanno ratificato le convenzioni più importanti sui diritti umani varia dai 145 che hanno ratificato la Convenzione contro la tortura, ai 193 della Convenzione sui diritti dell'infanzia. In questo contesto è importante evidenziare due aspetti: il primo è che gli Stati che hanno l'obbligo di fare rapporto ai vari comitati, possono decidere di ritardare la discussione, in alcuni casi, anche 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 diffusa informazione o coinvolgimento nazionale in questo processo, questa evenienza è destinata a passare inosservata. È per questo che la comunità internazionale, agli inizi degli anni ottanta decise di affiancare, ai meccanismi convenzionali di attuazione, dei meccanismi extra-convenzionali, quali i cosiddetti *Special Rapporteurs* tematici o responsabili per Paese presso la allora Commissione dei Diritti Umani (oggi Consiglio dei Diritti Umani). A rendere improcrastinabile l'adozione di questa misura furono le continue denunce di casi di tortura e sparizioni forzate su larga scala

in un Paese dell'America Latina che aveva pur ratificato i patti internazionali.

Una delle novità introdotte da questo sistema è che gli *Special Rapporteurs* tematici possono investigare in tutti i Paesi del mondo sulla situazione che rientra nel loro mandato – come per esempio la tortura – a prescindere dal fatto che lo Stato in questione abbia ratificato o meno la Convenzione corrispondente. La seconda novità è che i *Rapporteurs* possono condurre inchieste tanto in loco, se c'è la collaborazione del Governo, quanto nei Paesi vicini, in caso di mancanza di collaborazione con le autorità del Paese *de quo*, oltre a utilizzare la stampa o il ricorso ad appelli urgenti qualora si rendesse necessario. Questo è uno sviluppo fondamentale nella storia dei diritti umani, da sempre caratterizzata dai limiti imposti dal concetto di sovranità nazionale, e indispensabile per l'effettiva applicazione delle norme internazionali in materia di diritti umani, soprattutto se si considera l'art. 2, comma 7, della Carta delle Nazioni Unite, che indica come nulla debba autorizzare l'ONU a intervenire in questioni che rientrano essenzialmente nella giurisdizione nazionale, eccetto ovviamente le misure imposte sulla base di azioni autorizzate ex-Capitolo 7 della Carta. Attualmente, esistono 10 mandati-Paese (fra i quali Haiti, Burundi, Repubblica Democratica del Congo, Sudan, Cambogia, Myanmar, Somalia ecc.) 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 ecc.).

Attraverso un processo di attuazione delle norme internazionali che diventa più sofisticato con la progressiva istituzione di nuovi comitati, a seguito dell'adozione di nuove convenzioni, e *Rapporteurs* a seguito di nuovi mandati decisi dal neo-costituito Consiglio, l'ONU continua il suo progressivo movimento verso nuove mete che garantiscano una migliore e uniforme attuazione delle norme internazionali. In questa continua evoluzione del diritto internazionale, il crollo del muro di Berlino che segnò la fine della Guerra Fredda, rappresenta un momento di cruciale importanza. Nel 1993 infatti, la comunità internazionale riunita a Vienna per la 2ª Conferenza mondiale sui diritti umani, adottò un numero fondamentale di principi, quali, ad esempio, che il rispetto dei diritti umani è una responsabilità della comunità internazionale nel suo insieme, e che l'obbligo

principale di assicurare il rispetto dei diritti umani appartiene ai governi. Contemporaneamente le Nazioni Unite venivano invitate ad aumentare i propri sforzi, per assicurare il rispetto dei diritti umani, anche attraverso programmi di cooperazione tecnica, l'aiuto e l'assistenza per la creazione di istituzioni nazionali indipendenti, oltre all'educazione ai diritti umani. Nel dicembre dello stesso anno, l'Assemblea Generale decise di creare la posizione di Alto Commissario per i Diritti Umani, con un mandato molto ampio, volto al coordinamento in materia di promozione e protezione dei diritti umani all'interno del sistema delle Nazioni Unite. In questo modo, l'ONU creava anche una voce morale per le vittime di violazioni dei diritti umani (GA Res. 48/141).

È interessante notare come prima del 1993, il nostro Ufficio non avesse nessuna attività nell'ambito della cooperazione tecnica. La maggior parte dei governi consideravano una richiesta di assistenza come un'ammissione implicita della propria mancanza di conformità agli obblighi internazionali e di un relativo vuoto nel proprio sistema normativo. Per lungo tempo, pertanto, si è preferito fare a meno di richiedere assistenza alla comunità internazionale in ambito di diritti umani, benché l'ONU avesse creato un programma in questo senso già nel 1956. In modo non dissimile, non esisteva la figura di *monitor* dei diritti umani, e l'Ufficio non aveva nessuna operazione nei vari Paesi con mandato di monitorare violazioni dei diritti umani, né tanto meno di promuovere i diritti umani.

La nomina del primo Alto Commissario per i Diritti Umani, José Ayala Lasso, e il genocidio in Ruanda avrebbero cambiato tutto questo. Dopo sole sei settimane dall'inizio del suo mandato a Ginevra, il 5 aprile 1994, Ayala Lasso si recò in Ruanda dove incontrò, a Byumba, l'allora capo dei ribelli, Paul Kagame, ora Presidente del Ruanda, e, nella capitale Kigali, l'allora Capo di Stato Maggiore 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 creare una vasta operazione nel Paese, con circa 150 *human rights monitors* – due 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

che, pur in condizioni disumane, avevano trovato rifugio presso l'Hotel «Milles Collines» a Kigali, venissero liberati dalla Croce Rossa. Un gesto umanitario mentre il genocidio imperversava nel Paese.

In Burundi, al confine con il Ruanda, l'Alto Commissariato cominciò immediatamente una politica di «azione preventiva» che valesse a scongiurare un altro genocidio fra Hutu e Tutsi e che portò all'apertura di un osservatorio per i diritti umani a Bujumbura. In pochi anni, l'Alto Commissariato aveva circa 40 uffici nel mondo, incluse operazioni indipendenti, componenti diritti umani presso missioni di pace integrate dell'ONU, rappresentanti regionali e consiglieri diritti umani nell'ambito delle attività di UNDP o del team delle Nazioni Unite nei vari Paesi. 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 cosiddetta «terza fase», avente come priorità l'attuazione delle norme internazionali all'interno dei Paesi, risultante dalla creazione o dal rafforzamento dei sistemi nazionali di protezione dei diritti umani, e questo, tramite le attività sul terreno e i programmi di educazione miranti al consolidamento di una cultura universale dei diritti umani.

Operazioni nei vari Paesi, 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 Kofi 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 e il rafforzamento di un sistema nazionale forte ed efficace per la protezione dei diritti umani in ciascun Paese, che rifletta «le norme internazionali sui diritti umani, deve perciò essere un obiettivo principale delle Nazioni Unite». Non c'è dubbio che una commissione nazionale indipendente sia al centro di un solido sistema di protezione dei diritti umani e ne costituisca, probabilmente, la sua pie-

tra miliare. Se indipendenti ed efficaci, e in linea quindi con i Principi di Parigi, vale a dire gli standard minimi contenuti nella Risoluzione 48/134 dell'Assemblea Generale (che parla di indipendenza sia finanziaria e legale, sia a livello operativo, di autonomia dal Governo, dell'importanza di un mandato ampio basato sulle norme internazionali, del pluralismo e rappresentatività della composizione, della 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 di promozione e protezione dei diritti umani, 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; monitorare il Governo rispetto alle sue responsabilità derivanti dagli obblighi internazionali così come quello di far rapporto ai comitati ONU e di attuare le varie raccomandazioni degli stessi; cooperare con le autorità pubbliche e forze dell'ordine (polizia e sistema di amministrazione delle prigioni) in relazione all'applicazione delle norme internazionali; cooperare con il sistema giudiziario e risolvere casi individuali tramite la mediazione e quindi ridurre la pressione sui tribunali; promuovere l'educazione ai diritti umani nelle scuole, cooperare con la società civile e i centri accademici e, ovviamente, interagire con la stampa.

A livello internazionale, il ruolo delle istituzioni nazionali è essenziale in tutte le fasi del lavoro degli «organi dei trattati», dei meccanismi del Consiglio dei Diritti Umani come pure nel contesto della cosiddetta *Universal Periodic Review* (UPR), ovvero revisione periodica universale. Contribuire all'identificazione dei temi principali da trattare nel contesto della discussione del rapporto sui diritti umani di uno Stato che ha ratificato una convenzione, rappresenta l'opportunità, *inter alia*, di mettere in rilievo le mancanze reali, sia in termini di leggi che di misure amministrative, nell'attuazione della Convenzione *de quo* da parte dello Stato. Una testimonianza più accurata sulla situazione nazionale, fornita dalle istituzioni nazionali che interagiscono direttamente con il sistema dell'ONU, e in particolare, i suoi Comitati, permette agli esperti degli stessi di rivolgere raccomandazioni più precise e circostanziate allo Stato. L'istituzione nazionale può ovviamente monitorare il seguito dato dal Governo a queste raccomandazioni e accrescere il grado di realizzazione degli standard internazionali.

Nel contesto del Consiglio dei Diritti Umani, è importante notare che la Risoluzione del 18 giugno 2007 (Ris. 5/1) riconosce pienamente lo *status* delle istituzioni nazionali per i diritti umani, in particolare quelle che si conformano ai Principi di Parigi, e che sono così accreditate (con *status* A) in seno al Comitato di Coordinamento Internazionale delle Istituzioni Nazionali per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani (ICC). Le istituzioni nazionali per i diritti umani (INDU) possono intervenire su ogni tema dell'agenda del Consiglio. In più, svolgono un ruolo importante anche nella UPR del Consiglio dei Diritti Umani 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 e il terzo da altri attori nazionali (*other stakeholders*), cioè istituzioni nazionali per i diritti umani e ONG. La UPR potrà essere, dunque, un'opportunità eccellente per le INDU per rinforzare i legami e la cooperazione con le ONG e fare in modo che le istanze della società civile siano adeguatamente rappresentate in seno al Consiglio. A parte il contributo al Rapporto e la loro partecipazione a Ginevra durante l'esame del Paese in relazione alla UPR, il ruolo chiave delle INDU è di assicurare un seguito – il cosiddetto *follow-up* – alle raccomandazioni del Consiglio, oltre a sensibilizzare gli interlocutori nazionali per contribuire all'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, è stato presentato alla Camera dei Deputati e successivamente 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 sola o esclusivamente tramite gli organi di controllo internazionali. La cooperazione con attori nazionali indipendenti è necessaria. Non c'è dubbio che, al di là delle responsabilità dei governi, le iniziative della società civile, delle università, delle ONG, delle istituzioni nazionali per i diritti umani, delle amministrazioni locali e regionali, sono fondamentali per il successo dell'anno entrante, dedicato al 60° 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, ispiratore e guida, del nostro lavoro quotidiano, lo «standard da raggiungere, per tutti i popoli e tutte le nazioni».