

Quod barbari non fecerunt, fecerunt Barberini. **L'assalto all'edificio dei diritti umani**

Antonio Papisca*

1. La sfida della *plenitudo iuris*

In occasione del 10 dicembre 2005, Giornata internazionale dei diritti umani, il Segretario Generale delle Nazioni Unite, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani e tutti i «Rapporteurs Speciali» hanno denunciato con forza, nei loro rispettivi messaggi, la pratica della tortura messa in atto anche in Paesi di antica tradizione democratica e di stato di diritto (*rule of law*).

Per rispondere alle minacce del terrorismo e della criminalità transnazionale, non pochi governi, a cominciare da quelli attualmente in carica negli Stati Uniti e nel Regno Unito, hanno adottato provvedimenti che limitano fortemente il godimento di diritti fondamentali, in particolare di quelli attinenti al nucleo sacrale dello *habeas corpus*. All'insegna di «meno libertà, più sicurezza», è in atto la violazione di principi che, per la loro altissima valenza precettiva, appartengono a quel superiore grado di legalità che si chiama di *ius cogens*, come dire di assoluta inderogabilità: il divieto di torturare è appunto uno di questi principi. Quando vi si attenta, si ferisce il cuore stesso della legalità, si accede alla perversa dinamica del prevalere della legge della forza sulla forza della legge, ci si avvita in una spirale che può rivelarsi, usando il monito che Giovanni Paolo II indirizzava ai fautori della guerra, «avventura senza ritorno». In questo contesto di imbarbarimento degli ordinamenti giuridici e dei sistemi politici, diventa difficile distinguere tra offensori e offesi, tra carnefici e vittime, con gravissimi danni per le coscienze, in particolare per quelle dei più giovani.

La Carta delle Nazioni Unite si pone come il nucleo fondativo di un contratto sociale a livello planetario, mediante il quale i popoli della terra hanno convenuto di sottoporre i rispettivi Stati a una superiore autorità per quanto riguarda il manteni-

* Professore ordinario di Relazioni internazionali nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

mento della pace e della sicurezza internazionale. Non suoni retorico richiamare l'*incipit* della Carta, che vibra di determinazione «costituente» e nulla ha perduto della sua attualità: «Noi, Popoli delle Nazioni Unite, decisi a salvare le future generazioni dal flagello della guerra [...], a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona [...], a creare le condizioni in cui la giustizia e il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del Diritto internazionale possano essere mantenuti [...]». Le disposizioni del Capitolo VII della Carta traducono questo solenne patto in un insieme di disposizioni normative che specificano competenze, funzioni e poteri tali da porre le Nazioni Unite, e per esse il Consiglio di sicurezza, al di sopra degli Stati. Questa innovativa infrastruttura di sicurezza collettiva ha il suo perno nell'art. 2, comma 7, il quale stabilisce che il divieto di intervenire negli affari interni di uno Stato non vale per le materie relativamente alle quali la Carta prevede la possibilità che appunto il Consiglio di sicurezza decida di applicare misure coercitive. L'area sottratta alla sovranità esclusiva degli Stati è quella, vastissima, della pace e della sicurezza: vastissima anche perché lo stesso Consiglio di sicurezza ha a suo tempo stabilito, e costantemente ribadito, che le violazioni estese e reiterate dei diritti umani costituiscono minacce alla pace e alla sicurezza. Dunque, anche per la materia relativa ai diritti umani la sovranità degli Stati cede, deve cedere, alla sopraordinata autorità di garanzia delle Nazioni Unite.

Lo scopo della rivoluzione umanocentrica innescata nel 1945 è di evitare che i popoli, e per essi gli Stati, si facciano giustizia da soli: dunque, «*ne populi ad arma veniant*» e, al positivo, «*ut populi vivant*». La ragion d'essere dell'ONU, e dell'appartenenza degli Stati all'ONU, è la riformulazione, nel più dilatato spazio ordinamentale del pianeta, della stessa ragion d'essere della moderna «forma stato»: «*ne cives ad arma veniant*».

La Carta delle Nazioni Unite si è subito rivelata feconda; essa ha infatti dato origine a un'organica produzione giuridica in vari campi, soprattutto in quello, di portata intrinsecamente costituzionale, dei diritti umani e delle libertà fondamentali: dalla Dichiarazione universale del 1948 ai due Patti internazionali del 1966, rispettivamente sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali, dalla Convenzione europea del 1950 e dalla Convenzione interamericana del 1969 alla

Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981, dalla Convenzione internazionale contro la tortura e dal Protocollo per l'abolizione della pena di morte alla Convenzione sui diritti dei bambini del 1989 e alla più recente Convenzione sui diritti umani dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Esistono oggi un sistema universale dei diritti umani e, in stretto raccordo con questo, sistemi regionali per il continente europeo, il continente americano, il continente africano. A completare il quadro, va sottolineato che, insieme con il Diritto internazionale dei diritti umani, ha preso corpo il Diritto internazionale penale, il quale ha inseminato nell'ordinamento internazionale generale principi assolutamente innovativi quale, in primo luogo, quello della responsabilità penale internazionale «personale». La portata trasformatrice di questa realtà giuridica, politica e istituzionale, si caratterizza per la primazia della valenza della «sopranazionalità» (forme di controllo internazionale esercitate da «organi di individui», non più, soltanto, da «organi di Stati») su quella della «intergovernatività», e per la tendenza a coniugare insieme la garanzia politica e quella giurisdizionale. Dunque, a partire dalla «premissa» statutaria del 1945 sono venute sviluppandosi le condizioni concrete per far uscire, una volta per tutte, la vita dei popoli e di «tutti i membri della famiglia umana» (come recita la Dichiarazione universale) dallo stadio primitivo del «*bellum omnium contra omnes*»: un formidabile balzo in avanti della civiltà del diritto e, con questa, della qualità della vita.

Possiamo anche dire che, con il riconoscimento giuridico «internazionale» dei diritti umani, la civiltà del diritto è entrata nella fase che possiamo definire di *plenitudo iuris*, cioè della maturazione del diritto in senso genuinamente umanocentrico. La normativa internazionale in materia ha avuto, e continua ad avere, una considerevole ricaduta sia sul mondo delle organizzazioni e dei movimenti di società civile sia sul mondo dell'insegnamento e della ricerca. Si può ben dire che l'intero universo delle organizzazioni non governative (ONG) e del volontariato (è, questo, il «continente non territoriale», secondo la metafora di Johan Galtung) si riconosce nel Codice internazionale dei diritti umani e fa di questa «appropriazione» un'importante risorsa di potere *ad bonum faciendum*¹. Si consideri inoltre che in sempre più numerose università, in ogni parte del mondo, si impartisce l'insegnamento dei diritti umani, si creano appositi

¹ È il caso di sottolineare che, soprattutto a partire dal 1945, il pianeta è stato attrezzato di strumenti che, se fatti funzionare in maniera adeguata, consentono di perseguire, concretamente, vie alternative alla risoluzione violenta dei conflitti. In argomento, vedi dell'autore del presente saggio: *La pace e il mondo: il metodo dei segni dei tempi*, in AA.VV., *Pacem in Terris, impegno permanente. Le comunità cristiane protagoniste di segni e gesti di pace*, Saronno (VA), Editrice Monti, 2004, pp. 65-92.

Centri diritti umani, si attivano specifici Master nel quadro di reti transnazionali e trans-universitarie. Nel mondo della scuola sempre più numerosi e organici sono i programmi di educazione e formazione che hanno per oggetto i diritti umani, la pace, il dialogo interculturale, la solidarietà internazionale.

Quanto ora segnalato sta a significare che la sorte del Diritto internazionale dei diritti umani e del Diritto internazionale penale non è più dominio riservato dei vertici governativi e delle loro Cancellerie, ma gode di una *advocacy* di società civile sempre più estesa, capillare, competente e trasversale rispetto ai vari Paesi e alle varie culture. Sono appunto le organizzazioni di società civile, le università e le scuole, insieme con le rivendicazioni e le denunce di quanti soffrono prevaricazioni e violenze, a fare l'effettività sostanziale o, se si vuole, la sostenibilità di questo *ius novum universale* e ad assicurarne quindi, nonostante le ripetute violazioni, l'intrinseca precettività giuridica².

2. La *machinery* internazionale dei diritti umani tra riforma e strumentalizzazioni

Viene spontaneo chiedersi se i governi si rendano conto della fertilità pacificatrice di questa realtà in movimento. La risposta, purtroppo, non può non essere problematica, per non dire negativa, se si guarda alle tante guerre, torture, pulizie etniche, genocidi, stupri di massa, discriminazioni, violazioni del vigente Diritto internazionale flagrantemente perpetrate in ogni parte del mondo.

Ambiguo, anzi inquietante è anche un segnale che viene dagli ambienti in cui si sta ponendo mano alla riforma delle Nazioni Unite.

Come noto, il 2005 ha coinciso con il sessantesimo compleanno dell'ONU. Il tema della riforma del Consiglio di sicurezza è stato tra quelli più reclamizzati dalla stampa internazionale, nell'assunto che su quell'organo si sarebbe concentrata, in via prioritaria, la volontà degli Stati. Nulla è stato finora concluso al riguardo. L'attenzione «riformatrice» dei governi si è invece appuntata sul settore dei diritti umani, per iniziativa soprattutto del Governo degli Stati Uniti e di altri Paesi occidentali, estremamente critici nei riguardi della «vecchia» Commissione dei diritti umani, istituita nel 1946 quale organo sussidiario

² Vedi A. Papisca, *Diritto e democrazia internazionale, via di pace. Riflessioni sullo Ius Novum Universale*, Molfetta, Pax Christi, 2003 (Quaderni di «Mosaico di Pace», 15).

del Consiglio economico e sociale, ECOSOC. Questa, com'è noto, si componeva di 53 membri, eletti dall'ECOSOC a rotazione tra gli Stati membri delle Nazioni Unite. Le accuse rivolte alla Commissione sono molteplici. Tra le più pesanti figura quella di avere annoverato tra i propri membri rappresentanti di Stati notoriamente violatori dei diritti umani. Alla radice dell'iniziativa «riformista» starebbe dunque la volontà di operare una selezione tra gli Stati membri delle NU, a fini per così dire di disinfezione e bonifica della delicata area dei diritti umani. Avrebbero pertanto dovuto far parte della Commissione soltanto quei Paesi che sono in regola con gli standard internazionali, quindi più credibili di altri nel contribuire all'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo propri della Commissione.

Non è arbitrario supporre che dietro questa crociata, che intende distinguere fra Stati virtuosi e Stati prevaricatori, si celi in realtà la volontà di tradurre nei fatti una strategia di radicalizzazione del confronto, conferendo ai componenti di una preconizzata «comunità di Stati democratici» il diritto di esercitare forme di controllo e ingerenza nei confronti degli Stati che ne stanno fuori, magari strumentalizzando il sacrosanto principio della «*responsibility to protect*» e carpando l'avallo formale della massima Organizzazione internazionale posta di fronte all'ennesimo *fait accompli*.

La proposta, intesa a sostituire l'attuale Commissione con un più ristretto Consiglio permanente, è stata formalmente fatta propria dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel suo Rapporto *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* del marzo 2005 e, nel settembre dello stesso anno, recepita dal Documento finale del «2005 World Summit» della 60ª sessione dell'Assemblea Generale. Questa ha incaricato il suo Presidente di «condurre negoziati aperti, trasparenti e senza alcuna esclusione, che si concludano appena possibile durante la sessantesima sessione, allo scopo di stabilire il mandato, le modalità, le funzioni, la dimensione, la composizione e il metodo di lavoro del preconizzato Consiglio».

La struttura di consultazione-negoziazione ha operato sotto la guida di due Co-presidenti, gravati del non facile compito di pervenire a un testo di Risoluzione che incontrasse il consenso quanto più ampio possibile dei membri delle Nazioni Unite. Questo lavoro di preparazione è stato tanto laborioso quanto,

tutto sommato, veloce. Vale la pena di illustrarne velocemente qualche passaggio.

Taluni governi, pur non osteggiando in via di principio l'idea di un più ristretto organo permanente, avrebbero comunque voluto che si mantenesse in vita l'attuale Commissione allargandone anzi la composizione a tutti gli attuali 192 membri delle Nazioni Unite, come d'altronde ipotizzato nello stesso Rapporto del dicembre 2004 *A More Secure World: Our Shared Responsibility* dello High-Level Panel su «Minacce, sfide e mutamento» voluto da Kofi Annan. Altri punti di contrasto hanno riguardato il numero di membri del nuovo organo; se questo dovesse essere «sussidiario» dell'Assemblea Generale oppure organo principale alla pari degli altri due Consigli, Consiglio di sicurezza ed ECOSOC; se per l'elezione dei suoi membri occorresse la maggioranza qualificata dei due terzi oppure bastasse la maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea Generale. Particolarmente controverso fra gli stessi Paesi occidentali è stato il punto relativo ai requisiti che gli Stati aspiranti al seggio nel nuovo Consiglio avrebbero dovuto possedere. La posizione dell'Amministrazione USA, perveracemente portata avanti dal Rappresentante Permanente Bolton, può così riassumersi: il Consiglio deve avere una composizione strettamente intergovernativa, con un numero ridotto di membri e ne possono far parte soltanto quei Paesi che, con una dichiarazione scritta, manifestano la volontà di adempiere agli obblighi internazionali in materia di diritti umani. In ogni caso, sempre secondo Bolton, dovrebbero restarne esclusi quei Paesi nei cui confronti il Consiglio di sicurezza ha comminato sanzioni o intrapreso azioni militari per violazioni dei diritti umani o terrorismo. Questa posizione si trova recepita, pur se tra parentesi quadre, nel testo provvisorio messo in circolazione il 19 dicembre 2005 dai due Co-presidenti della «struttura di consultazione», con una inesattezza che non depona a favore della competenza di chi ha scritto o fatto scrivere l'inciso: vi si legge infatti che non potrebbe far parte del Consiglio un «governo di Stato membro contro il quale siano in atto misure adottate ai sensi degli articoli 41 e 42 della Carta delle Nazioni Unite».

È il caso di far notare che, come già a suo tempo sottolineato da Boutros-Boutros Ghali in un *addendum* al suo famoso Rapporto *An Agenda for Peace*, l'art. 42 della Carta non ha ancora trovato attuazione per la semplice ragione che la sua messa in atto

dipende dall'art. 43, il quale a sua volta risulta tuttora non applicato³.

Della *gaffe* clamorosa relativa alla citazione dell'art. 42 devono essersi accorti i Co-presidenti, estensori di una successiva versione del progetto di risoluzione, che così recita per il punto in questione: «L'appartenenza al Consiglio sarà aperta a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite. Al momento di eleggere i membri del Consiglio, gli Stati membri prenderanno in considerazione il contributo dei Paesi candidati alla promozione e alla protezione dei diritti umani e gli obblighi e gli impegni che intenderanno assumere. Gli Stati membri valuteranno anche se sussistono situazioni che configurano gravi ed estese violazioni dei diritti umani o qualsivoglia misura messa in opera dalle Nazioni Unite contro un Paese candidato per violazioni dei diritti umani».

Tolto l'errato riferimento normativo, la sostanza cambia di poco. Ration per cui i Co-presidenti negoziano e mettono in circolazione il 23 febbraio 2006 una nuova versione del testo, dove non c'è più alcun cenno di circostanze per così dire *ostative a priori* all'eleggibilità.

Sempre in merito alla composizione del nuovo organo, torna utile ricordare che, per dichiarazione espressa dal citato Ambasciatore Bolton, del Consiglio avrebbero dovuto far parte *ex officio* i cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza (come avvenuto per la [nuova] Commissione sul *peacebuilding*). Un altro punto controverso ha riguardato le funzioni del nuovo organo, in particolare quella cosiddetta di *peer review*, cioè di valutazione periodica relativamente a come i singoli Stati adempiono agli obblighi internazionali in materia di diritti umani.

3. Il Consiglio dei diritti umani: *quid novum?*

Il 15 marzo 2006 l'Assemblea Generale approva la Risoluzione 60/125 con cui decide di creare il Consiglio dei diritti umani: 170 voti a favore; contrari Stati Uniti d'America, Isole Marshall, Palau e Israele; astenuti Belarus, Iran e Venezuela. Assenti Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica Popolare di Corea, Guinea Equatoriale, Georgia, Kiribati, Liberia, Nauru. Dunque, larghissima maggioranza.

Nel Preambolo della Risoluzione si proclama che «pace e sicu-

³ L'«arcano» di questi collegamenti, che condizionano pesantemente la funzionalità dell'ONU, è disvelato dallo scandaloso art. 106 (nota bene: «XVIIa disposizione transitoria di sicurezza»): «In attesa che entrino in vigore accordi speciali, previsti dall'articolo 43, tali, secondo il parere del Consiglio di Sicurezza, da rendere ad esso possibile di iniziare l'esercizio delle proprie funzioni a norma dell'articolo 42, gli Stati partecipanti alla Dichiarazione delle Quattro Potenze, firmata a Mosca il 30 ottobre 1943, e la Francia, giusta le disposizioni del paragrafo di quella Dichiarazione, si consulteranno tra loro e, quando lo richiedono le circostanze, con altri membri delle Nazioni Unite in vista di quell'azione comune necessaria al fine di mantenere la pace e la sicurezza internazionale» (corsivo aggiunto). In argomento, mi permetto di rinviare ai miei saggi: *Article 51 of the United Nations Charter: Exception or General Rule? The Nightmare of the Easy War*, in «Pace diritti umani», II, 1, gennaio-aprile 2005, pp. 13-28, e *Gravi violazioni dei diritti umani e uso della forza: «la responsabilità di proteggere»*, in AA.VV., *Sicurezza internazionale, sviluppo sostenibile, diritti umani*, Atti della Conferenza della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale - SIOI (Roma, 18-20 marzo 2006), Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 59-74.

rezza, sviluppo e diritti umani sono i pilastri del sistema delle Nazioni Unite e il fondamento della sicurezza e del benessere collettivo» e «sviluppo, pace, sicurezza e diritti umani sono fra loro interconnessi e si rafforzano a vicenda». Si afferma inoltre la necessità che «tutti gli Stati continuino nei loro sforzi intesi a sviluppare il dialogo e la comprensione tra le civiltà, le culture e le religioni» e si sottolinea che «gli Stati, le organizzazioni regionali, le organizzazioni non governative, le formazioni religiose e i media hanno un importante ruolo da giocare nel promuovere la tolleranza, il rispetto e la libertà di religione e di credo».

Il Consiglio è organo «sussidiario» dell'Assemblea Generale ed è composto di 47 membri eletti a rotazione fra tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite «direttamente e individualmente con voto segreto dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea Generale». Si richiede dunque la maggioranza degli aventi diritto (in pratica, 97 su 192), non la maggioranza qualificata come in particolare gli Stati Uniti avrebbero voluto. Quanto ai requisiti degli Stati candidati, la Risoluzione recepisce integralmente il pertinente testo fatto circolare dai Co-presidenti e cioè che «al momento di eleggere i membri del Consiglio, gli Stati membri dovranno tener conto sia del contributo che i Paesi candidati danno alla promozione e alla protezione dei diritti umani sia degli obblighi e degli impegni che volontariamente si assumono». È prevista la possibilità che siano sospesi «i diritti di appartenenza al Consiglio» di un membro che abbia perpetrato estese e reiterate violazioni dei diritti umani: la relativa decisione deve essere presa dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con maggioranza dei due terzi dei presenti e votanti, dunque con maggioranza qualificata.

Il Consiglio è investito della «responsabilità di promuovere l'universale rispetto per la protezione di tutti i diritti umani e libertà fondamentali», ha quindi la competenza a trattare «le situazioni di violazioni dei diritti umani, comprese le violazioni estese e reiterate» e «fare raccomandazioni». All'interno di questo quadro generale, la Risoluzione del 15 marzo indica un ampio ventaglio di funzioni specifiche: promuovere l'educazione e la formazione in materia di diritti umani, servire da foro per la discussione di singoli temi, fare raccomandazioni all'Assemblea Generale per l'ulteriore sviluppo del Diritto internazionale nel campo dei diritti umani, promuovere l'implementazione di quanto deciso nelle Conferenze delle Nazioni Unite,

rispondere prontamente alle emergenze dei diritti umani, operare «in stretta collaborazione con i governi, le organizzazioni regionali, le istituzioni nazionali dei diritti umani e la società civile». Tutte queste funzioni erano già della «vecchia» Commissione, ma la Risoluzione istitutiva del Consiglio dispone che questo «assumerà, rivedrà e, se necessario, migliorerà e razionalizzerà tutti i mandati, i meccanismi, le funzioni e le responsabilità della Commissione diritti umani al fine di mantenere un sistema di procedure speciali, consulenza esperta e una procedura di ricorsi». Siamo quindi in presenza di un atto di successione con beneficio d'inventario.

Dove sta il *novum*? Di certo, non nel numero di membri, dal momento che si è passati da 53 a 47. Quanto a natura costitutiva, il Consiglio rimane strettamente intergovernativo con in più l'anomalia, prima segnalata, della differente maggioranza richiesta per l'elezione e per la sospensione dei membri del Consiglio: è più facile entrarvi che esserne estromessi. Non migliora la condizione delle organizzazioni non governative, al di là del generico riferimento alla loro collaborazione.

La parte realmente innovativa riguarda la procedura di *peer review* che, come prima accennato, ha costituito oggetto di serrate negoziazioni in sede di lavori preparatori. La Risoluzione dispone che il Consiglio «effettua l'esame periodico universale, basato su informazioni oggettive e affidabili, dell'adempimento di ciascun Stato dei suoi obblighi e impegni in materia di diritti umani in modo da garantire completa copertura ed eguale trattamento per tutti gli Stati». Con la precisazione che «l'esame consisterà in un meccanismo di collaborazione, basato su un dialogo interattivo, col pieno coinvolgimento del Paese sotto esame e tenuto conto delle sue necessità di *capacity-building*⁴ e che «tale meccanismo non duplicherà il lavoro dei *Treaty Bodies*», ne sarà anzi complementare.

In sostanza, si tratta di una procedura di controllo incrociato fra Stati in un contesto multilaterale che, come tale, dovrebbe garantire pubblicità e trasparenza ma che, nella pratica, potrebbe tradursi in un sistema di contrattazione fra pari «sovrani» alla ricerca di compromessi al minor costo.

Qui sorgono seri interrogativi. Può la materia delle garanzie dei diritti umani, sostanziata di precetti di incondizionata valenza precettiva, essere lasciata alla negoziazione degli Stati? Il controllo sul comportamento degli Stati *in re* diritti umani è già

⁴ Il riferimento è alle possibilità reali di un Paese di creare e sviluppare competenze e strutture adeguate in materia di diritti umani, cioè di disporre di personale competente e di congrui mezzi operativi.

correntemente esercitato dai «*Treaty Bodies*», cioè dai 7 Comitati preposti a vigilare su altrettante Convenzioni giuridiche internazionali, «organi di individui», cioè a struttura sopranazionale, quindi indipendenti e imparziali. Con l'assunzione della funzione di *peer review* da parte del Consiglio, si prospetta, più che una sovrapposizione o una concorrenza fra organi, l'esautoramento *de facto* dell'autorità dei suddetti «*Treaty Bodies*», i quali sarebbero altrettanto vasi di coccio tra i singoli Stati da una parte e l'organo intergovernativo, cioè il Consiglio, dall'altra. Non è difficile ipotizzare che l'«organo di Stati» e, con esso, la *Realpolitik* avrebbero il sopravvento sugli «organi di individui» e intaccherebbero la stessa *ratio* sopranazionale del nuovo Diritto internazionale. Il rischio c'è, obiettivamente, se si tiene conto della tendenza degli Stati più potenti, sull'esempio degli USA, a riappropriarsi di attributi di sovranità e a riesumare il vecchio Diritto interstatale per cui «pace e guerra per me pari sono». Un altro elemento che non può non destare preoccupazione è l'assenza, nella Risoluzione istitutiva del nuovo Consiglio, di qualsiasi riferimento, quanto meno in via di principio, all'ECOSOC. La circostanza potrebbe anche sottendere un diminuito interesse per i diritti economici e sociali e, quindi, la sostanziale messa in mora del principio di interdipendenza e indivisibilità di tutti i diritti umani⁵.

La vecchia Commissione è stata oggetto di pesantissime critiche, ma occorre anche metterne in evidenza i meriti. Essa è stata il motore della produzione del Diritto internazionale dei diritti umani: attraverso appositi «gruppi di lavoro», essa ha elaborato i testi delle «fonti» del Diritto internazionale dei diritti umani, a cominciare dalla Dichiarazione universale. Dentro e attorno alla Commissione, le ONG hanno avuto modo di sviluppare ruoli e reti di *advocacy*, con visibilità crescente. La principale critica, come prima segnalato, è stata che della Commissione hanno fatto parte governi di Stati notoriamente prevaricatori dei diritti umani e dei principi dello stato di diritto. Ebbene, tra i membri del nuovo Consiglio figurano Paesi come l'Arabia Saudita, la Cina e il Marocco. Ancora una volta, ci si chiede: *quid novum?* Nello specifico il nuovo c'è, ma si presenta con caratteri che sono al limite del paradosso: i membri del Consiglio sono eletti dall'Assemblea Generale, cioè dal massimo organo rappresentativo delle Nazioni Unite, non più dal «parente povero» ECOSOC, con maggioranza assoluta dei membri e

⁵ Non a caso l'Ambasciatore Bolton ha espressamente dichiarato, durante il travagliato *iter* che ha portato alla creazione del nuovo Consiglio, che bisogna dare precedenza ai diritti civili e politici sui diritti economici e sociali.

voto segreto: quindi, con un tasso di legittimazione formale che i membri della vecchia Commissione non avevano.

Anche sotto questo profilo, la strategia degli Stati Uniti ne esce pesantemente sconfitta, se si considera che essi volevano un organo a composizione ristretta, con rigorosi requisiti d'ammissione e con l'inclusione d'ufficio dei membri permanenti del Consiglio di sicurezza. Non hanno ottenuto nulla. Al momento dell'elezione del nuovo Consiglio, gli USA si sono tirati fuori. Risultato complessivo: accresciuta problematicità del sistema universale dei diritti umani.

4. Riequilibrare la *machinery*

In presenza dell'effetto *boomerang* su quanti volevano la «disinfezione» del settore diritti umani delle Nazioni Unite, ci si domanda cosa sarebbe stato meglio, *rectius* prudente, fare? La mia risposta è che se si fosse sinceramente voluto il rafforzamento del sistema universale di garanzie dei diritti umani, si sarebbe dovuto mirare alla creazione di un Consiglio a composizione sopranazionale, fatto cioè di esperti indipendenti, e al contestuale mantenimento della Commissione, allargando anzi la composizione di questa fino a ricomprendere tutti i 192 membri delle Nazioni Unite. La Commissione, quale organo intergovernativo deputato a fare la «politica» dei diritti umani e a «negoziare» linee strategiche per lo sviluppo della relativa *machinery* internazionale, avrebbe agito a supporto di un Consiglio «organo di individui».

Alla luce delle prime attività del Consiglio, fra le quali ben tre «sessioni speciali» dedicate rispettivamente al comportamento di Israele nei Territori palestinesi⁶, nelle operazioni militari in Libano⁷ e nella Striscia di Gaza⁸, non si notano grandi differenze rispetto alla dialettica e alle strumentalizzazioni che sono state imputate alla vecchia Commissione.

Sic stantibus rebus, cosa fare per contrastare l'assalto dei nuovi barbari all'edificio dei diritti umani internazionalmente riconosciuti? Si prospetta, al positivo, un percorso interstiziale, da imboccare subito. Tenuto conto del fatto che siamo in presenza di un terzo «Consiglio» delle Nazioni Unite, occorre fin d'ora avviare una campagna per la sua elevazione da organo sussidiario a organo principale, con funzioni trasversali, di *human rights*

⁶ Vedi Risoluzione S-1/Res.1, 6 July 2006, con cui il Consiglio dei diritti umani esprime condanna nei riguardi di Israele – «the occupying power» – per le violazioni dei diritti umani nei Territori palestinesi. La Risoluzione è stata approvata con 29 voti a favore, 15 contrari (Canada Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Ucraina, Regno Unito), 5 astensioni.

⁷ Vedi Risoluzione S-2/Res./1, 11 August 2006, con la quale viene anche istituita un'apposita High-Level Commission of Enquiry: 27 a favore, 11 contrari, 8 astensioni.

⁸ Vedi Risoluzione S-3/Res.1, 15 novembre 2006, che tra l'altro denuncia la «massiccia distruzione perpetrata da Israele di case, beni e infrastrutture palestinesi a Beit Hanoun» e istituisce un'apposita missione di «fact finding»: 32 a favore, 8 contrari, 6 astensioni.

mainstreaming, rispetto agli altri due Consigli e all'intera struttura operativa delle Nazioni Unite. L'altro interstizio da utilizzare è il fatto della «permanenza» del nuovo Consiglio, che può quindi riunirsi in qualsiasi momento, oltre che in più frequenti sessioni ordinarie rispetto all'unica sessione annuale praticata dalla vecchia Commissione. A sua volta la procedura di *peer review* può utilmente essere orientata – ma, insisto, occorre farlo subito – alla luce di una corretta «divisione del lavoro» tra il Consiglio e una struttura unificata degli attuali sette Comitati permanenti. Esiste già al riguardo una puntuale proposta dell'Alta Commissaria delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, contenuta nel Rapporto *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*⁹.

Con la messa in piedi di questo *Unified Standing Treaty Body*, nel sistema universale dei diritti umani si attuerebbe un bilanciamento tra le istanze intergovernative e le istanze genuinamente sopranazionali. In questo schema di divisione del lavoro, la *peer review* condotta dal Consiglio non dovrebbe interferire nella collaudata prassi dell'esame dei rapporti periodici degli Stati condotta dai *Treaty Bodies*, ma dovrebbe appuntarsi su casi di conclamata inadempienza degli obblighi internazionali da parte di questo o quello Stato, su segnalazione dell'organismo unificato permanente di controllo sopranazionale. Insomma, pur se in termini molto lati, potremmo immaginare per il sistema universale dei diritti umani qualcosa di analogo con il sistema europeo dei diritti umani, nel quale il Comitato dei Ministri opera quale braccio secolare della Corte europea dei Diritti Umani con il compito di farne eseguire le sentenze. Nel nostro caso, il Consiglio intergovernativo sarebbe appunto il braccio secolare dell'organismo unificato dei Comitati. Inoltre, in seno al Consiglio, procedendo anche qui per analogia, potrebbe instaurarsi la prassi dei rapporti ombra (*shadow reports*) delle ONG, già in atto, anzi in pieno sviluppo, nel sistema dei *Treaty Bodies*.

Quod non fecerunt barbari... Nel mondo accademico, dove si segue passo passo quanto sta avvenendo alle Nazioni Unite e si coglie con chiarezza la minaccia portata all'infrastruttura internazionale dei diritti umani faticosamente costruita negli ultimi sessant'anni, si sta denunciando con forza il tentativo di reimbarbarire il sistema internazionale.

Quello delle Nazioni Unite è un sistema costitutivamente

⁹ Doc. HRI/MC/2006/2, 22 March 2006.

«inclusivo», *ad omnes includendos*, nazioni grandi e piccole come recita la Carta, quindi «buoni» e «cattivi», «democratici» e «non democratici». È il caso di ricordare che il requisito che l'art. 4 della Carta stabilisce per divenire membri delle Nazioni Unite è quello di essere «*peace-loving states*»: siamo certi che i membri permanenti del Consiglio di sicurezza siano «fiaccola sopra il monte» in fatto di amore per quell'ordine di pace, interna e internazionale, che è definito dall'art. 28 della Dichiarazione universale dei diritti umani? Fra di essi c'è chi commina ed esegue la pena di morte, pratica la tortura, produce ed esporta armi micidiali, si tiene fuori dal sistema sopranazionale dei diritti umani, teorizza e mette in atto la guerra preventiva, conculca i diritti delle minoranze, reprime legittime rivendicazioni di autodeterminazione dei popoli.

L'approccio *ad alios excludendos* per la riforma delle Nazioni Unite, accompagnato dal «diritto di fare la guerra», produce il killeraggio dei processi di graduale, fruttuosa inculturazione dei valori umani universali nel mondo.

Se è vero, com'è, che i valori della Carta delle Nazioni Unite sono universali, la via – legale, razionale e ragionevole – è quella dello stare insieme, *oves et boves*, nella «casa comune mondiale» e del cogliere tutte le occasioni idonee a favorire una virtuosa fecondazione incrociata. È di buon senso comune assumere che, per il successo di questa contaminazione assiologica, quei Paesi che più si professano osservanti della vera legalità internazionale non pretendano l'avverarsi subitaneo di miracoli, ma operino con l'esempio: *leading by example*. Questa fu la via scelta da quanti lavorarono per l'adozione della Dichiarazione universale del 1948: tra questi, in prima linea, c'è Eleanor Roosevelt, la quale – è bene ricordarlo – fu anche la prima Presidente della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite.