

Per una migliore e più efficiente tutela dei diritti umani.

Le proposte del Gruppo di lavoro della Commissione delle Nazioni Unite

1. Il problema della semplificazione della struttura delle Nazioni Unite non è di oggi. Ma in questi ultimi anni si è posto in termini più stringenti di fronte all'elefantiasi progressiva dell'Organizzazione. L'urgenza di intervenire e provvedere con riforme adeguate è stata accentuata dal precipitare della crisi finanziaria.

Alcuni dati sono sufficienti a porre in evidenza l'ampiezza del fenomeno. La forza numerica del personale dell'ONU è passata da 1546 unità nel 1946 a 11.423 nel 1986. Accanto al Segretario generale, cardine del sistema, i posti di Vice Segretario generale sono passati a 28 e ben 29 sono diventati gli Assistenti Segretari generali. In aggiunta si contano rispettivamente 17 e 23 alti funzionari dello stesso livello, stipendiati con fondi al di fuori del bilancio ordinario.

Le conseguenze più immediate di questa situazione, con il seguito di dipartimenti, uffici, gruppi di lavoro, sono la sovrapposizione delle competenze, la duplicazione nelle funzioni, la mancanza di coordinamento. La stessa produzione di documenti ha raggiunto proporzioni tali da superare limiti ragionevolmente consentiti di esame ed assorbimento da parte dei paesi membri.

Questi ed altri elementi informativi non meno interessanti sono ricavabili dal rapporto del Gruppo di esperti ad alto livello, meglio noto come Gruppo dei 18, istituito con la risoluzione 40/237 del 18 dicembre 1985, con l'incarico di studiare l'efficienza funzionale ed amministrativa dell'ONU e formulare suggerimenti per una razionalizzazione.

È stata questa l'iniziativa più recente e di maggior peso per affrontare la sovente auspicata riforma delle Nazioni Unite ed il risultato è una serie di Raccomandazioni che coinvolgono tutti i settori e includono naturalmente anche la parte sociale e umanitaria. Quest'ultima in particolare forma oggetto della Raccomandazione n. 8 che esorta a semplificare le strutture esistenti raggruppando le attività che si sovrappongono, unificando gli organismi duplicativi, rivedendo periodicamente il lavoro compiuto per controllare l'applicazione delle decisioni, definendo

* Ambasciatore, Rappresentante dell'Italia alla Commissione dei Diritti dell'Uomo delle Nazioni Unite. Ha presieduto il Gruppo di lavoro per la riforma di tale Commissione.

più accuratamente le aree di responsabilità, migliorando i canali di comunicazione ai vari livelli e riducendo la produzione di documenti.

Questi suggerimenti, volutamente generici, prevedevano un ulteriore studio consistente in un approfondimento affidato a ciascuno degli organi delle Nazioni Unite per la parte di rispettiva competenza. In tale sede ogni settore in materia sociale e umanitaria, quindi anche la Commissione per i diritti dell'uomo in quanto "*subsidiary body*" dell'ECOSOC, doveva dare il proprio contributo di ricerca per razionalizzare le proprie attività.

È in tale contesto che la Commissione, nel corso dell'ultima sessione (febbraio-marzo 1988), ha creato un gruppo di lavoro aperto in quanto a partecipazione, affidandogli l'incarico di elaborare un documento da presentare all'ECOSOC contenente proposte concrete per migliorare l'efficienza della Commissione.

2. Per meglio comprendere il significato delle proposte di riforma, ricordiamo nelle loro linee essenziali le competenze e le responsabilità della Commissione. Va premesso che la tutela e lo sviluppo dei diritti dell'uomo figurano tra gli obiettivi fondamentali della Carta dell'ONU e ad essi in effetti fanno riferimento numerosi articoli dello Statuto (2, 13, 55, 62).

La Commissione costituisce lo strumento principale della politica societaria nel campo dei diritti umani. La sua attività è sostanzialmente rivolta a: a) incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; b) elaborare dichiarazioni e patti internazionali in tale materia; c) studiare le situazioni che implicano violazioni dei citati diritti ovunque nel mondo; d) cercare con il dialogo e la persuasione di prevenire ed eliminare le violazioni; e) fare raccomandazioni sulle misure da adottare al riguardo, fornendo, se del caso, assistenza tecnica e consultiva; f) contribuire alla elaborazione di tutti i programmi concernenti i diritti umani nel più vasto ambito societario.

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione si serve di gruppi di lavoro (sono attivi quelli sulle minoranze, sul diritto allo sviluppo, sui diritti del fanciullo, sugli operatori umanitari, sull'Africa australe) nonché di relatori speciali incaricati di studiare specifiche situazioni (Afghanistan, Iran, Cile, Salvador).

Strumento di particolare rilevanza della Commissione è la Sottocommissione contro le misure discriminatorie e per la protezione delle minoranze, istituita nel 1946. Essa si compone non di rappresentanti di governi, ma di 26 esperti indipendenti eletti per un mandato di 4 anni e suo compito è di fornire suggerimenti su richiesta alla Commissione, da cui dipende, e di effettuare studi su argomenti specifici. Tra gli ultimi e più rilevanti prodotti di questa attività ricordiamo l'indagine sul problema dell'intolleranza religiosa.

La Sottocommissione è inoltre coinvolta nella procedura confidenziale di cui la Commissione può avvalersi. Infatti, in base alla nota risoluzione 1503 (XLVIII) dell'ECOSOC, la Commissione da' inizio all'esame, a porte chiuse, di situazioni che lasciano sospettare l'esistenza di violazioni dei diritti umani. Le denunce relative sono ricevute dal Centro di Ginevra che le trasmette ai Governi indiziati per ottenere le loro reazioni. Queste ultime, unitamente alle denunce, sono poi valutate dalla Sottocommissione, organo tecnico e indipendente, il quale, se le ritiene fondate, le sottopone con le proprie osservazioni alla Commissione che decide sull'avvio della procedura confidenziale in base ai requisiti stabiliti dalla citata risoluzione 1503. Si è visto come il Centro di Ginevra funzioni da filtro delle

denunce di violazioni. Le sue competenze sono tuttavia assai più ampie in quanto funge da struttura di appoggio per l'intero meccanismo societario che si occupa dei diritti umani e di raccordo con gli altri organi dell'ONU. Le sue prestazioni si estendono all'attività di informazione e di consulenza in materia di diritti dell'uomo.

3. Ci siamo dilungati nel richiamare le strutture esistenti e il loro funzionamento in quanto è su di esse che si è svolto il dibattito in seno al Gruppo di lavoro per la razionalizzazione della Commissione. Il fatto che si sia trattato di un foro "open-end" ha consentito alle varie tendenze presenti di esporre le proprie posizioni e dare il proprio contributo al documento finale.

La discussione, e non poteva essere altrimenti, ha messo inizialmente in risalto divergenze di orientamento, riflesso delle analoghe diversificazioni che caratterizzano gli schieramenti nell'ambito dell'Assemblea generale.

Il "Gruppo dei 77" si è mostrato il più attivo nel sostenere proposte fin troppo arditamente innovative, mentre il gruppo occidentale ha cercato di contenere l'esercizio entro limiti che evitassero rotture eccessivamente profonde con il sistema esistente nel presupposto che preoccupazione principale doveva essere quella di confermare ciò che l'esperienza di decenni aveva dimostrato essere utilmente finalizzato alla tutela e alla promozione dei diritti dell'uomo.

In omaggio all'approccio più soffice che caratterizza attualmente il loro comportamento alle Nazioni Unite, i paesi dell'Est hanno evitato di identificarsi, come in passato, con i radicalismi del sottosviluppo, contribuendo così a soluzioni di compromesso.

Gli atteggiamenti più polemici si sono registrati sulle richieste dei paesi del Terzo Mondo che insistevano per una maggiore rappresentatività nei meccanismi della Commissione e del Centro per i diritti dell'uomo, per una maggiore considerazione dei diritti collettivi, per una riforma della procedura confidenziale volta a concedere maggiore spazio alla difesa dei governi indiziati a cominciare dalla fase istruttoria delle denunce, a limitare il ricorso all'istituto dei relatori speciali, a subordinare il sostegno finanziario del Centro ad una particolareggiata conoscenza dei vari aspetti della gestione, a delegare in parte alla più politicizzata Commissione speciale dell'ECOSOC che sta studiando la riforma di tale organo un ruolo maggiore anche per la ristrutturazione della Commissione dei diritti dell'uomo.

Da parte dei moderati del Terzo Mondo e del gruppo occidentale l'accento è stato posto sul rischio di indebolire con il pretesto della semplificazione, il già magro sostegno finanziario assegnato dall'ONU ai programmi a favore dei diritti umani. Solo il 2,9% del bilancio delle Nazioni Unite è infatti riservato alle attività del Centro per i diritti dell'uomo di Ginevra.

Si è altresì insistito sulla funzione essenziale che allo sviluppo dei diritti umani viene riconosciuta dal sistema societario, donde la necessità di mantenere mezzi adeguati a tale finalità.

Non andavano inoltre sottovalutate alcune iniziative riformatrici già attuate dalla Commissione, come l'esame biennale anziché annuale di alcuni punti dell'agenda dei lavori, l'introduzione di innovazioni procedurali onde migliorare l'uso del tempo nelle discussioni. Razionalizzazioni queste che, insieme ad altre già in atto, era opportuno richiamare ed includere nelle proposte che il Gruppo di lavoro avrebbe elaborato.

Altro aspetto che occorre considerare riguardava, a giudizio degli occidentali, un più oculato controllo dei costi di documentazione. I limiti già suggeriti dal Segretario generale di New York a seguito della crisi finanziaria andavano visti in ragione dell'importanza dei documenti in modo che i ridimensionamenti incidessero in maggior misura sulla documentazione marginale, sovente poco letta o pubblicata con eccessivo ritardo per presentare qualche interesse.

Critiche sono state espresse nei confronti della Sottocommissione contro la discriminazione e per la tutela delle minoranze che dovrebbe, onde evitare duplicazioni di dibattiti e sovrapposizione di competenze, attenersi con maggiore rigore al suo carattere di organo indipendente consultivo di esperti, resistendo alle tentazioni della politicizzazione.

4. Il confronto delle opinioni e il dibattito sviluppatosi all'interno del Gruppo di lavoro sono sfociati in un documento conclusivo che è stato approvato per consenso dalla Commissione la quale ha così soddisfatto all'impegno di contribuire agli sforzi in corso per addivenire alla riforma delle Nazioni Unite.

Il rapporto fatto proprio dalla Commissione richiama anzitutto le innovazioni procedurali già praticate e che concernono la citata biennializzazione di alcuni argomenti dell'ordine del giorno, la riduzione della lunghezza dei resoconti delle sedute, la fissazione di limiti agli interventi degli oratori.

Analogamente si è proceduto con il recepimento nel documento finale delle misure adottate per facilitare i compiti della Sottocommissione. Esse consistono nell'estensione a quattro anni (inizialmente erano tre) del mandato dei suoi membri, assortita ad un sistema di rotazione parziale che assicura una maggiore continuità; nell'elezione contemporanea di membri supplenti per ovviare ai casi di impedimento dei titolari; nel limitare le ricerche e gli studi su determinati argomenti al preventivo assenso degli organi di controllo; nello stabilire che nuove ricerche possono essere avviate solo dopo il completamento di quelle in corso per le quali viene stabilito un termine di tre anni. La Sottocommissione si è da parte sua impegnata a rivedere i propri sistemi interni di lavoro.

I suggerimenti sopra riportati possono apparire in alcuni casi perfino ovvii, ma attestano peraltro della necessità di porre riparo ad un andazzo che si era andato aggravando.

Il documento del Gruppo di lavoro, nella sua forma definitiva, contiene però anche esortazioni e rilievi di natura orientativa che assumono la portata ed il valore di principi riformatori. Vi si afferma, per cominciare, che non ci si deve accontentare dei progressi realizzati in tutti questi decenni, ma occorre conquistare nuove posizioni nella lotta per la dignità e i diritti fondamentali dell'uomo. Si dà atto che la Commissione svolge una funzione prioritaria con il ruolo di vigilanza e di propulsione nella tutela dei diritti dell'uomo.

Si raccomanda di seguire con particolare attenzione e sostenere i programmi del Centro di Ginevra sia nel campo dei servizi consultivi ai governi che ne facciano richiesta sia nel campo dell'informazione.

Sul piano più specificamente operativo viene proposto:

a) di mantenere sotto costante esame i metodi di operare della Commissione al fine di procedere a tutti quegli aggiustamenti che ne possono aumentare l'efficienza, segnatamente nell'elaborazione dell'ordine del giorno dei lavori, applicando per esempio il raggruppamento degli argomenti (i c.d. "*clusters of items*") e

nella gestione più oculata della documentazione; b) di seguire l'attività della Sottocommissione vegliando affinché non si dilunghi in dibattiti su questioni già trattate da altri organi delle Nazioni Unite e si concentri invece su quelle alle quali può dare un contributo specifico ed originale; c) di approfondire i problemi posti dalla procedura confidenziale, così come insistentemente richiesto dai paesi del Terzo Mondo e di agire in stretta collaborazione con l'ECOSOC nel coordinamento di tutte le attività relative ai diritti dell'uomo nel quadro del sistema societario; d) di adoperarsi affinché, pur tenendo conto della situazione generale finanziaria dell'ONU, i programmi sui diritti dell'uomo e le attività del Centro di Ginevra ricevano risorse sufficienti e le riconosciute esigenze di razionalizzazione vengano temperate con la necessità di non compromettere le strutture competenti alla tutela dei diritti umani; f) di rispettare le direttive generali dell'Organizzazione in tema di ripartizione geografica del personale secondo principi di equilibrio, tenendo conto delle aspirazioni dei paesi in via di sviluppo nel reclutamento dei funzionari, ma senza pregiudizio per la qualificazione e la professionalità.

5. Il documento, frutto di un accurato dosaggio, si presenta nel suo insieme sufficientemente equilibrato avendo recepito, amalgamandole, le diversificate posizioni che si estrinsecano nell'arena societaria.

Il "Gruppo dei 77", assecondato dai paesi dell'Est europeo, *si è visto riconosciuta la richiesta per una più sostanziale presenza numerica negli organici delle strutture competenti per i diritti umani, sia pure con le dovute cautele.

Ha ottenuto soddisfazione nel coinvolgere indirettamente nel processo della riforma del sistema umanitario l'ECOSOC, nel cui ambito la posizione dei paesi in via di sviluppo è sensibilmente più forte rispetto alla Commissione, senza tuttavia imporre un'abdicazione di competenze.

È stato infine preso atto che la procedura confidenziale prevista dalla risoluzione 1503 pone problemi meritevoli di approfondimento, ma si tratta di un riconoscimento contenuto e che non prevede di intaccare l'utilità che tale procedura ha sin qui dimostrato nell'istruttoria delle denunce di violazione.

Proprio per questo non erano mancati i tentativi propiziati dai settori più progressisti, di svuotare di contenuto la risoluzione 1503.

I paesi occidentali e democratici hanno dal canto loro raggiunto l'obiettivo di servirsi anche del Gruppo di lavoro per riaffermare l'indispensabile funzione della Commissione e la priorità dei programmi dell'ONU per la difesa e lo sviluppo dei diritti umani la cui importanza ne esce chiaramente ribadita.

Risultato positivo può inoltre considerarsi il fatto che l'offensiva dei "77" e dei paesi socialisti, partita in modo piuttosto vivace con proposte di riforme radicali dei meccanismi societari, è stata mantenuta sotto controllo. Le proposte di razionalizzazione non intaccano il sistema che ha sin qui mostrato di funzionare. Le riforme suggerite, ove accolte nel più ampio processo di ristrutturazione dell'ONU, potranno favorire un miglioramento evolutivo e senza scossoni, con sufficienti margini lasciati a quello spirito di ricerca pragmatica delle convergenze che ha consentito l'adattamento graduale delle strutture dell'ONU al rapido mutamento del panorama internazionale ed il conseguimento di risultati lenti ma incontestabili. ■

