

Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite: tendenze e prospettive del «cantiere di riforme» sulle procedure e sui meccanismi di promozione e protezione dei diritti umani

Andrea Cofelice*

58 ans après la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme, nous sommes à l'aube d'une ère nouvelle. Des grands espoirs reposent sur ce Conseil qui devra marquer le passage d'une période d'affirmation des idéaux et des normes des droits de l'homme, vers une période qui consacre leur mise en oeuvre de façon efficace. [...]

Thorough its deliberations, the Council should search for, articulate and implement a broad concept of universality of rights and freedoms, designed to reflect first and foremost individual human dignity, rather than cater to the narrow pursuit of national self-interest and regional factionalism. Properly understood and applied, international human rights law speaks to all that unites us in our most fundamental aspirations and entitlements. From its very inception, the Council must strive to vindicate the expectations and hopes of all people whose welfare so urgently depends on this new body's decisions and actions¹.

* Dottore magistrale in Istituzioni e politiche dei diritti umani e della pace, Università di Padova.

¹ Intervento dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Louise Arbour, in occasione della prima sessione del Consiglio Diritti Umani, Ginevra, 19 giugno 2006, consultabile sul sito internet www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/HC.pdf.

² Per un'analisi dell'«iniziativa riformatrice» che ha condotto gli Stati a istituire il Consiglio Diritti Umani, cfr. A. Papisca, *Quod barbari non fecerunt, fecerunt Barberini. L'assalto all'edificio dei diritti umani*, in «Pace diritti umani/Peace human rights», n. 2, 2006. Molte organizzazioni non-governative hanno inoltre attivamente partecipato a questa fase «progettuale», attraverso numerose proposte e commenti. Alcuni tra i più significativi sono stati raccolti dallo United Nations Non-Governmental Liaison Service nel *Summary NGO Responses to «In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All», Report of the Secretary-General of the United Nations (A/59/2005)*, giugno 2005.

Con queste parole, l'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Louise Arbour, inaugurava, circa un anno fa, la prima sessione del Consiglio Diritti Umani. Nel suo intervento, l'Alto Commissario individuava in maniera assai puntuale quale doveva essere l'obiettivo più urgente che il nuovo organismo avrebbe dovuto realizzare: non solo il consolidamento dell'aspetto di *standard-setting* in materia di diritti umani, ma soprattutto l'individuazione di un sistema di meccanismi e procedure per un'efficace implementazione ed *enforcement* di tali norme universali.

È possibile affermare che, perlomeno da un punto di vista formale, il Consiglio abbia recepito le indicazioni dell'Alto Commissario. In effetti, in ottemperanza alla Risoluzione dell'Assemblea Generale 60/25¹², il Consiglio ha dato vita a un vero e proprio «cantiere di riforma», costituito da una serie di Gruppi di Lavoro, articolati a loro volta in diversi sottogruppi, con l'intento di esaminare e, se necessario, migliorare e razionalizzare i mandati e i meccanismi ereditati dalla precedente Commissione Diritti Umani.

Allo stesso tempo, tuttavia, non è possibile giudicare, con sufficiente margine di certezza, se il Consiglio abbia o meno recepito anche la sostanza di quell'intervento, nonché del mandato affidatogli dall'Assemblea Generale. Sebbene, infatti, non sia ancora emersa alcuna proposta concreta di riforma, le tendenze che si stanno delineando nell'ambito delle discussioni interne a ciascun Gruppo di Lavoro lasciano adito ad alcune perplessità sulla reale corrispondenza tra il possibile esito finale degli attuali negoziati e i criteri di razionalizzazione ed efficacia delle procedure sanciti dalla Risoluzione 60/251.

Con questa trattazione, dunque, si intendono individuare le principali linee di tendenza emergenti, a partire proprio dalla sistematica ricostruzione delle posizioni che gli Stati hanno finora assunto sui nodi più problematici dei negoziati, il cui esito, a meno di un mese dal termine dei mandati dei Gruppi di Lavoro, resta ancora profondamente incerto, con il rischio di un complessivo «arretramento» negli standard di protezione dei diritti umani.

Background

Con la Risoluzione 60/251 del 15 marzo 2006, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha istituito il nuovo Consiglio Diritti Umani, in sostituzione della precedente Commissione Diritti Umani, elevandolo, allo stesso tempo, a organo sussidiario della stessa Assemblea. Ai fini del nostro discorso, si rilevano in modo particolare due paragrafi di questa Risoluzione: il paragrafo 5, lettera *e* (in cui si fa riferimento al meccanismo di «esame periodico universale»³, che costituisce, probabilmente, l'innovazione più significativa di tutto il processo di riforma), e il paragrafo 6.

5. Decides that the Council shall, inter alia: [...]

(e) Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each state of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all states; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the

³ La *ratio* di questo nuovo meccanismo si fonda sulla convinzione, espressa nella stessa Risoluzione 60/251, che «[...] all states, regardless of their political, economic and cultural systems, have the duty to promote and protect all human rights and fundamental freedoms» (para. 4 del Preambolo) e che «[...] the Council shall be responsible for promoting universal respect for the protection of all human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind and in a fair and equal manner» (para. 2). Attraverso l'esame periodico universale, inoltre, gli sforzi del Consiglio devono essere maggiormente finalizzati a «[...] address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations, and make recommendations thereon» (para. 3) e a «[...] contribute, through dialogue and cooperation, towards the prevention of human rights violations» (para. 5, lett. *f*).

Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session;

6. Decides also that the Council shall assume, review and, where necessary, improve and rationalize all mandates, mechanisms, functions and responsibilities of the Commission on Human Rights in order to maintain a system of Special Procedures, expert advice and a complaint procedure; the Council shall complete this review within one year after the holding of its first session.

In ottemperanza al mandato stabilito nella Risoluzione 60/251, il Consiglio, nel corso della sua prima sessione (19-30 giugno 2006) ha istituito due Gruppi di Lavoro: il Gruppo di Lavoro incaricato di sviluppare le modalità dell'esame periodico universale (UPR)⁴, e il Gruppo di Lavoro incaricato di implementare il paragrafo 6 della Risoluzione 60/251⁵. Per facilitare lo svolgimento dei lavori, quest'ultimo Gruppo è stato a sua volta suddiviso in tre sottogruppi, rispettivamente sulle procedure di reclamo (revisione della procedura ex 1503 della Commissione Diritti Umani); sulla revisione dei mandati (sia tematici che per Paese); e infine sull'istituzione di un Organo di Esperti (in sostituzione della Sottocommissione sulla Promozione e Protezione dei Diritti Umani). Questi Gruppi hanno svolto tre sessioni di lavoro: 13-24 novembre 2006, 5-16 febbraio 2007 e 10-27 aprile 2007.

A questi Gruppi di Lavoro se ne sono aggiunti altri due, stabiliti dal Consiglio nel corso della sua terza sessione (29 novembre-8 dicembre 2006)⁶: il Gruppo di Lavoro sull'agenda e sul programma di lavoro del Consiglio, e il Gruppo di Lavoro sui metodi di lavoro e le regole di procedura.

Qui di seguito verrà proposta un'analisi delle questioni maggiormente dibattute all'interno di ciascun Gruppo di Lavoro, da cui emergeranno tendenze e prospettive che saranno riprese e sintetizzate nelle conclusioni finali.

Gruppo di Lavoro sull'agenda e sul programma di lavoro del Consiglio⁷

A proposito di questo Gruppo di Lavoro, è utile chiarire, in via preliminare, che il termine «agenda» si riferisce agli argomenti (*items*) che verranno discussi dal Consiglio, mentre il «programma di lavoro»

⁴ Consiglio Diritti Umani, Decisione 1/103 del 30 giugno 2006.

⁵ Consiglio Diritti Umani, Decisione 1/104 del 30 giugno 2006.

⁶ Consiglio Diritti Umani, Risoluzione 3/4 dell'8 dicembre 2006.

⁷ Tutti i Gruppi di Lavoro sono aperti alla partecipazione sia degli Stati membri del Consiglio, sia degli Stati osservatori, ma anche delle organizzazioni non-governative e di esperti indipendenti. Ciascun Gruppo è inoltre presieduto da un Facilitatore, nominato dal Presidente del Consiglio Diritti Umani, Ambasciatore Luis Alfonso de Alba (Messico).

ro» fa riferimento alle modalità con cui gli argomenti in agenda saranno discussi durante l'anno. Detto altrimenti, mentre l'agenda definisce che cosa discuterà il Consiglio, il programma di lavoro stabilisce quando e con che frequenza questi temi verranno discussi.

Nello specifico, per quel che riguarda il dibattito sull'agenda, nell'ultima sessione di lavoro (10-27 aprile 2007) il Facilitatore⁸ ha presentato un non-paper contenente un *draft* provvisorio, nei confronti del quale gli Stati hanno generalmente espresso parere favorevole. In effetti, questa agenda provvisoria, strutturata in 11 punti, riprende e riorganizza quasi tutti i temi affrontati dalla precedente Commissione, come ad esempio, l'esame dei diritti civili e politici, dei diritti economici, sociali e culturali, e dei diritti dei popoli e di specifici gruppi e individui (raggruppati in un unico *item* «Promozione e protezione dei diritti umani»); l'esame del diritto allo sviluppo; dei meccanismi e degli organi per i diritti umani (incluse le procedure di reclamo) ecc. Del tutto nuovo, naturalmente, è l'*item* 6 incentrato sull'esame periodico universale. Restano, tuttavia, alcuni temi particolarmente delicati, su cui non è stato possibile raggiungere un accordo:

1. *Cross-cutting issues*. È necessario inserire uno specifico *item* sulle cosiddette «cross-cutting issues» (che riguardano ad esempio, la questione di genere, i diritti del fanciullo e la lotta all'HIV-AIDS)?

a. Liechtenstein, Messico, Cile, Norvegia, Germania a nome dell'Unione Europea, Svizzera, Guatemala, Stati Uniti e Canada sono favorevoli a mantenere un *item* specifico su questo aspetto, così come previsto per i lavori della Commissione;

b. Pakistan a nome dell'Organizzazione della Conferenza Islamica (OIC), Filippine, Algeria a nome del Gruppo Africano, Cina, Cuba, Russia, India ed Ecuador non ritengono, invece, necessario inserire questo specifico tema, dal momento che sono questioni che verranno logicamente affrontate già nell'*item* «Promozione e protezione dei diritti umani».

2. *Item 9*. Il problema principale, tuttavia, riguarda il riferimento all'ex *item* 9 dell'agenda della Commissione: «Question of the violation of human rights and fundamental freedoms in any part of the world». Dal momento che il dibattito su questo punto è indissolubilmente legato al problema dei «mandati per Paese», tale questione sarà analizzata in maniera specifica quando si introdurrà il Gruppo di Lavoro sulla revisione dei mandati. Qui è sufficiente anticipare che si confrontano due posizioni: il

⁸ Ambasciatore Carlos Martinez Alvarado (Guatemala).

Gruppo Occidentale, essenzialmente favorevole alla reintroduzione dell'*item 9* nella nuova agenda del Consiglio, e il Gruppo Africano, l'OIC, la Russia, Cina, e Cuba a nome del Movimento di Non-Allineati, che spingono, invece, per una cancellazione di questo punto, così come, in generale, dei mandati per Paese.

Per quel che riguarda, infine, la discussione sul programma di lavoro, gli Stati sono ampiamente favorevoli a suddividere le 10 settimane di lavoro indicate dalla Risoluzione 60/251 in 3 sessioni ordinarie, all'incirca della stessa durata (dunque, due sessioni di 3 settimane, e una – quella principale – di 4). Permangono, tuttavia, due visioni contrapposte su come allocare le tematiche da discutere all'interno delle varie sessioni:

- a. i Gruppi Africano e Asiatico ritengono che sia preferibile dedicare ciascuna sessione all'analisi di una sola categoria di diritti (civili e politici; economici, sociali e culturali; diritti dei popoli e di specifici gruppi e individui);
- b. il Gruppo Occidentale, invece, sostiene la necessità di considerare congiuntamente in ogni sessione tutte le categorie dei diritti.

Gruppo di Lavoro sui metodi di lavoro e le regole di procedura

Data la natura prevalentemente tecnica della discussione, in questo Gruppo c'è accordo su molte tematiche (come, ad esempio, sulla necessità di convocare delle riunioni organizzative prima delle sessioni regolari del Consiglio, oppure sulla facoltà per il Presidente di svolgere consultazioni informali, durante le sessioni ordinarie, con gli Stati membri e gli osservatori, in vista dell'adozione di risoluzioni). Generalmente, gli Stati sembrano inclini a utilizzare come linee-guida le regole di procedura sancite nella sezione XIII delle regole di procedura dell'Assemblea Generale («Rules of procedure of the Committees of the General Assembly», paras. 96-133), mentre la partecipazione delle organizzazioni non-governative (ONG) dovrebbe continuare a essere regolata dalla Risoluzione dell'ECOSOC 1996/31 del 25 luglio 1996 («Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations»).

Le principali questioni su cui gli Stati non hanno ancora trovato un punto d'accordo riguardano in modo particolare:

1. *Convocazione delle sessioni speciali.* Quale deve essere il termine entro il quale uno Stato può presentare richiesta di svolgimento di una sessione speciale? Come deve essere compilata la richiesta? Entro quando deve svolgersi e quanto può durare una sessione speciale? Quante volte un argomento può essere affrontato in una sessione speciale prima di passare obbligatoriamente alla sessione ordinaria? In una sessione ordinaria si possono affrontare questioni tematiche o solo relative a un determinato Paese? In verità, su queste e altre questioni gli Stati hanno avanzato proposte «in ordine sparso», senza un sistematico coordinamento regionale, per cui non è semplice individuare delle linee di tendenza.

2. *Inserimento nelle regole di procedura di una norma che regoli la partecipazione delle Istituzioni Nazionali per i Diritti Umani (NIHR).* Questo riferimento è stato proposto dall'Australia⁹ nel corso dell'ultima sessione di lavoro, ed è stato supportato dall'India, dalla Germania a nome dell'UE e dal Messico. Algeria a nome del Gruppo Africano, Iran, Pakistan, Cuba e Bangladesh si sono invece opposti.

Gruppo di Lavoro sulle procedure di reclamo

La base dei negoziati all'interno di questo Gruppo di Lavoro è rappresentata dalla Risoluzione dell'ECOSOC 1503 (XLVIII), del 27 maggio 1970. Questa Risoluzione autorizzava la Commissione Diritti Umani a ricevere reclami da parte di presunte vittime riguardo situazioni che «[...] reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms»¹⁰ in ogni parte del mondo. Questa procedura era strettamente confidenziale, fatta salva la possibilità per la Commissione di decidere di denunciare il caso pubblicamente attraverso la procedura 1235¹¹. Il meccanismo di analisi dei reclami si articolava, inoltre, attraverso l'operato di due Gruppi di Lavoro ad hoc: il «Working Group on Communications» (detto anche 1° Gruppo di Lavoro), composto da 5 esperti indipendenti della Sottocommissione sulla Promozione e Protezione dei Diritti Umani, incaricato di giudicare l'ammissibilità di un reclamo; il «Working Group on Situations» (detto anche 2° Gruppo di Lavoro), composto da rappresentanti degli Stati con il compito di considerare sia la procedibilità, sia le eventuali misure da adottare.

⁹ La proposta dell'Australia fa riferimento, in particolare, alla Risoluzione 2005/74 della Commissione Diritti Umani (20 aprile 2005), che estende la partecipazione ai lavori della Commissione alle Istituzioni nazionali per i diritti umani (cfr. paras. 9-11).

¹⁰ ECOSOC, Risoluzione 1503 (XLVIII), 27 maggio 1970, para. 1.

¹¹ ECOSOC, Risoluzione 1235 (XLII), 1967.

Premesso che gli Stati sono tendenzialmente favorevoli a mantenere questo stesso meccanismo di funzionamento anche per la nuova procedura di reclamo propria del Consiglio, sussistono ancora diverse questioni su cui non si è riuscito a raggiungere un compromesso:

1. *Nomina e composizione del 1° Gruppo di Lavoro.*

– A chi deve spettare il compito di selezionare gli esperti indipendenti? Le posizioni degli Stati su questo punto tendono a convergere intorno alla figura del Presidente del Consiglio Diritti Umani; tuttavia l'Unione Europea (sostenuta da un nutrito cartello di ONG) propone che il Presidente abbia la possibilità di svolgere un ampio e attivo ruolo di *decision-making*, mentre altri Stati (Gruppo Africano, Organizzazione della Conferenza Islamica, Cuba, Russia, Bangladesh, Indonesia, Colombia e Cina) preferirebbero che la scelta del Presidente fosse limitata a una lista di esperti proposta dai rispettivi gruppi regionali.

– Gli esperti devono essere «geograficamente rappresentativi»? Cina, Russia, Organizzazione della Conferenza Islamica e India sostengono che il criterio dell'equa rappresentanza geografica debba essere rispettato; al contrario l'Unione Europea ritiene che gli esperti debbono essere selezionati essenzialmente per meriti personali.

– Non è ancora chiaro, infine, che tipo di relazione sussisterà tra questo 1° Gruppo di Lavoro e il nuovo Organo di Esperti che dovrebbe sostituire la Sottocommissione: le due funzioni saranno completamente separate oppure ci potrà essere qualche forma di interazione?

2. *Meccanismi decisionali del 2° Gruppo di Lavoro.*

– Maggioranza necessaria per decidere di non esaminare un caso (*drop a case*): fermo restando che in linea generale gli Stati sono concordi nel prendere tale decisione «per consenso», sorgono divisioni sul tipo di maggioranza necessaria qualora non si raggiunga tale risultato. Gruppo Africano, Azerbaijan, Cuba, Russia, Organizzazione della Conferenza Islamica, Bangladesh, India, Colombia, Giappone e Cina sostengono che sia sufficiente una maggioranza semplice, mentre Unione Europea e Canada auspicano una maggioranza qualificata.

– Decisione di adottare la procedura pubblica¹²: Unione Europea e Canada sostengono che, in caso di non-cooperazione dello Stato interessato, il 2° Gruppo di Lavoro possa

¹² Nella procedura ex 1503, la decisione di adottare la procedura pubblica spettava unicamente alla Commissione Diritti Umani.

decidere che il Consiglio adotti la procedura pubblica; Gruppo Africano, Cuba, Russia, Organizzazione della Conferenza Islamica, Bangladesh, Indonesia, India, Giappone, e Cina, al contrario, sostengono che tale decisione spetti soltanto al Consiglio riunito in sessione plenaria. Altri Stati, infine (Cile, Guatemala, Australia, Argentina, Messico, USA e Senegal) hanno proposto come formula di compromesso che il 2° Gruppo di Lavoro possa raccomandare al Consiglio di passare alla procedura pubblica.

3. *Misure che il Consiglio può adottare.* Il Facilitatore¹³ del Gruppo di Lavoro ha proposto, nel corso dell'ultima sessione di aprile, una lista di 5 misure che il Consiglio può adottare nel caso in cui verifichi l'esistenza di massicce violazioni dei diritti umani in un determinato Paese.

– Argentina, Russia, Stati Uniti e Canada approvano tale lista, a patto che resti puramente indicativa, utile, cioè, a prefigurare possibili misure da parte del Consiglio, il quale, tuttavia, non deve essere limitato nella sua capacità di azione attraverso vincoli non necessari.

– Bangladesh, India, Cuba e Gruppo Africano, al contrario, ritengono che tale lista debba essere esaustiva: trattandosi, infatti, di una procedura confidenziale, questi Stati considerano preferibile definire in maniera trasparente e con ampio anticipo quali debbano essere le misure che il Consiglio può adottare, ferma restando la possibilità per quest'organo di passare alla procedura pubblica qualora giudicasse insufficienti le misure indicate.

– Egitto e Iran, infine, non ritengono necessaria alcuna lista in proposito: qualsiasi elenco, infatti, sia esso indicativo o esaustivo, avrebbe il solo effetto di limitare i poteri del Consiglio.

4. *Criteri di ammissibilità.*

– Riguardo la necessità di esaurire le vie di ricorso interne prima di poter presentare un reclamo, permangono disaccordi sugli standard che questi rimedi devono rispettare. In particolare, alcuni Stati (Gruppo Africano e Colombia) sostengono che il riferimento al criterio di «inaccessibilità e durata irragionevole» di un ricorso, proposto dal Facilitatore, sia troppo vago per poter definire un rimedio interno inefficace, auspicando una migliore definizione dei singoli concetti; altri, al contrario (Unione Europea e Svizzera), ritengono che

¹³ Ambasciatore Blaise Godet (Svizzera).

¹⁴ Sulla rilevanza delle Procedure Speciali quali strumento fondamentale per la promozione e protezione dei diritti umani, cfr. Vienna Declaration and Programme of Action (giugno 1993); Report of the Bureau of the 54th session of the Commission on Human Rights (dicembre 1998); Amnesty International, *United Nations Special Procedures: Building on a Cornerstone of Human Rights Protection* (ottobre 2005).

¹⁵ La Cina ha presentato tale proposta anche durante le discussioni del Gruppo di Lavoro sui metodi di lavoro e le regole di procedura, proponendo che fosse inserita tra le regole di procedura del Consiglio.

¹⁶ L'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan ammetteva che «[the Commission's] ability to perform its tasks has been overtaken by new needs and undermined by the politicization of its sessions and the selectivity of its work» (*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary General, A/59/2005, Add. 1). Nello stesso senso dell'High-Level Panel on Threats, Challenges and Change: *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (A/59/565). Le numerose organizzazioni di società civile tra cui Amnesty International, pur riconoscendo il contributo fondamentale fornito dalla Commissione per la promozione e protezione dei diritti umani, soprattutto attraverso il lavoro delle sue numerose componenti sussidiarie (dagli esperti indipendenti ai Gruppi di Lavoro impegnati nella funzione di *standard setting*), sottolineano come la Commissione, in effetti, abbia avuto un atteggiamento non sempre sufficientemente obiettivo nel considerare le violazioni dei diritti umani nei singoli Paesi (cfr. Amnesty International, *An Effective Universal Periodic Review Mechanism*. Amnesty International's Proposal, settembre 2006. La Women's International League for Peace and Freedom rileva del resto come la «[...] erosion of credibility of the Commission on Human Rights lies in the absence of political will of the Member States to integrate a human rights framework into national level legislation and law, not in the structure and architecture of the institu-

esista una consolidata giurisprudenza internazionale sulla materia sufficiente a chiarirne la portata.

– Non è ancora chiaro, infine, se possa costituire motivo di inammissibilità del reclamo l'eventualità che una specifica situazione sia già oggetto di esame da parte di un'altra procedura delle Nazioni Unite: alcuni Stati, infatti, ritengono che il caso singolo possa comunque essere considerato dal Consiglio in quanto esemplificativo di una generale condizione di violazione dei diritti umani.

Gruppo di Lavoro sulla revisione dei mandati

Le discussioni all'interno di questo Gruppo di Lavoro si sono incentrate sulla revisione dei mandati tematici, sulla revisione dei mandati per Paese, nonché sull'eventualità, sostenuta soprattutto dal Gruppo Africano, di istituire un codice di condotta per i titolari delle Procedure Speciali¹⁴ del Consiglio.

1. *Mandati tematici*. Esiste un accordo generale intorno alla proposta della Federazione Russa di estendere i mandati attualmente esistenti e di riesaminarli successivamente nel corso delle sessioni ordinarie del Consiglio, secondo un approccio *case-by-case*.

2. *Mandati per Paese*. Costituisce, probabilmente, il nodo più conflittuale di tutto il dibattito, intorno al quale si confrontano due posizioni che, per il momento, risultano inconciliabili:

– Gruppo Africano, Gruppo Asiatico, Russia, Cina, Cuba, India: questo gruppo di Stati intende innanzitutto porre fine ai mandati per Paese, così come stabiliti dall'*item* 9 della precedente agenda della Commissione Diritti Umani. Tali mandati dovrebbero essere sostituiti da nuovi mandati per Paese, che prevedano esclusivamente, come obiettivo, la cooperazione tecnica e l'assistenza agli Stati, e che possano essere adottati solo con il consenso dello Stato interessato. In caso di impossibilità di ottenere tale assenso, il Rappresentante cinese ha proposto che qualsiasi risoluzione o decisione di istituire un mandato per Paese debba essere sponsorizzata da almeno un terzo degli Stati membri del Consiglio, e adottata da una maggioranza di due terzi degli Stati presenti e votanti¹⁵. In questo modo, a parere di questi Stati, si eviterebbe il rischio di «politicizzazione» e di «selettività» dei mandati, mali che caratterizzavano l'operato della precedente Commissione¹⁶.

– Il Gruppo Occidentale, invece, pur riconoscendo la necessità di sviluppare il più possibile un approccio consensuale, ha giudicato la proposta di subordinare l'istituzione di un mandato per Paese al consenso dello Stato interessato assolutamente inaccettabile, dal momento che equivarrebbe a dotare quest'ultimo di un vero e proprio diritto di veto.

3. *Mandato sulla situazione dei diritti umani nei Territori Palestinesi Occupati dal 1967*¹⁷. Necessariamente collegato alla discussione sulla revisione dei mandati per Paese è il mandato sulla situazione dei diritti umani nei Territori Palestinesi Occupati dal 1967.

– Il Gruppo Occidentale, pur ribadendo di non essere in alcun modo contrario al mandato in sé, ha affermato che la fine di questo mandato sarebbe l'inevitabile conseguenza della cancellazione di mandati per Paese ai sensi dell'*item 9* della precedente agenda della Commissione.

– Il Gruppo Africano, il Gruppo Asiatico, Russia, Cina, Cuba e India, al contrario, sostengono che il mandato sulla Palestina non rientri tra i mandati per Paese, ma sia piuttosto relativo ai territori sotto occupazione militare straniera, tant'è vero che l'Egitto ha ricordato che il mandato terminerà automaticamente nel momento in cui Israele dovesse ritirarsi dai Territori Palestinesi Occupati nel 1967.

4. *Codice di condotta*¹⁸. Nel corso della seconda sessione del Consiglio (novembre 2006), gli Stati hanno adottato una Risoluzione¹⁹ con cui si incaricava il Gruppo di Lavoro sulla revisione dei mandati di redigere un codice di condotta per le Procedure Speciali del Consiglio (titolari dei mandati, *special rapporteurs*, esperti). Il 20 aprile 2007, l'Ambasciatore di Algeria, a nome del Gruppo Africano, ha sottoposto all'analisi del Gruppo di Lavoro un progetto di codice di condotta, sotto forma di bozza di Risoluzione, annunciando l'intenzione di voler presentare tale documento alla quinta sessione del Consiglio per l'eventuale approvazione (ricevendo, per questo, l'appoggio di Cuba, Cina, Organizzazione della Conferenza Islamica, Venezuela e Sri Lanka). Secondo i promotori di tale iniziativa, il codice di condotta, reso necessario dal comportamento moralmente inaccettabile da parte di molti esperti²⁰, permetterebbe di rafforzare l'indipendenza delle Procedure Speciali, e allo stesso tempo di far guadagnare loro credibilità e rispetto da parte degli Stati. Unione Europea, Nuova Zelanda, Svizzera e Australia, d'altro canto, pur non condividendo l'assoluta necessità di

tion» (citazione tratta da United Nations Non-Governmental Liaison Service, *NGO Responses to «In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All»*, cit.).

¹⁷ Istituito dalla Risoluzione della Commissione Diritti Umani 1993/2 A e attualmente detenuto da John Dugard (Sud Africa).

¹⁸ Le organizzazioni non-governative hanno espresso particolare preoccupazione circa l'eventuale introduzione di tale codice di condotta. Significativa è la campagna promossa da Amnesty International e sponsorizzata da altre 16 ONG a favore del mantenimento di un sistema indipendente ed efficiente di Special Procedures. La campagna è culminata il 9 maggio 2007 con la consegna al Presidente del Consiglio Diritti Umani di una petizione con oltre 12.000 firme. Il testo è disponibile sul sito www.actforspecialprocedures.org.

¹⁹ Risoluzione A/HRC/2/1, 16 novembre 2006, adottata il 27 novembre 2006. Gli Stati che votarono a favore sono: Algeria, Azerbaïjan, Bahrain, Bangladesh, Brasile, Camerun, Cina, Cuba, Djibouti, Ecuador, Gabon, Ghana, India, Indonesia, Giappone, Giordania, Malaysia, Mali, Mauritius, Marocco, Nigeria, Pakistan, Filippine, Russia, Arabia Saudita, Senegal, Sudafrica, Sri Lanka, Tunisia, Zambia. 2 furono le astensioni (Argentina e Uruguay) e 15 i voti contrari (Canada, Finlandia, Francia, Germania, Guatemala, Messico, Paesi Bassi, Perù, Polonia, Repubblica di Corea, Romania, Svizzera, Ucraina, Regno Unito).

²⁰ Il Rappresentante sudafricano ha, in particolare, attaccato in maniera piuttosto veemente il comportamento di alcuni *rapporteurs*, giudicando la loro condotta «perfidia».

redigere un codice di condotta per i titolari delle Procedure Speciali, si sono dette disponibili a discuterne, sostenendo peraltro l'inclusione di una norma che obblighi gli Stati a cooperare con le *Special Procedures*²¹. Nel corso dell'ultima sessione del Gruppo di Lavoro (aprile 2007) è inoltre intervenuto anche il Professor Vitit Muntarhorn, Chairperson dello Special Procedures' Coordination Committee, il quale, a nome del Comitato, ha ribadito di non riscontrare alcuna necessità di un tale codice di condotta. Tuttavia, in caso di eventuale redazione del documento, ha chiesto agli Stati un ampio e attivo coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, inclusi i titolari delle Procedure Speciali e le organizzazioni non-governative.

²¹ Questa proposta ha riscosso un ampio consenso tra le organizzazioni non-governative. Come ad esempio ha argomentato il Rappresentante dell'International Service for Human Rights durante la sessione del Gruppo di Lavoro dell'11 aprile 2007, «[...] most States spoke about cooperation with governments rather than cooperation by governments. The International Service for Human Rights focuses its comments on cooperation by governments with the Special Procedures. The system of Special Procedures has been provided for specifically by the General Assembly itself. This fact alone places a high level of responsibility on all States to cooperate fully with them. That responsibility is even greater – an obligation – for members of the Human Rights Council (the Council) who are required under General Assembly Resolution 60/251 to uphold the highest standards in the promotion and protection of human rights and must cooperate fully with the Council and its Special Procedures. So far as the Special Procedures are concerned, this can only mean that election to the Council carries with it a presumption of a standing invitation to all Special Procedures. The Council itself bears the responsibility of ensuring that its members meet their obligation of full cooperation: it should require, at each session, a report on its members' performance of their obligation to cooperate with Special Procedures. Council members through their assumption of a standing invitation upon election will set the standard for all states». Cfr. www.ishr.ch. Tuttavia, gli Stati che sostengono il codice di condotta hanno finora risposto a questo tipo di obiezioni affermando che gli unici obblighi in capo agli Stati sono quelli riconosciuti nella Carta delle Nazioni Unite.

Gruppo di Lavoro sull'istituzione di un Organo di Esperti

La base di partenza per i negoziati è rappresentata dalla struttura e dal funzionamento della Sottocommissione sulla Promozione e Protezione dei Diritti Umani. Anche all'interno di questo Gruppo di Lavoro permane un generale disaccordo intorno a quattro questioni fondamentali.

1. *Natura dell'organo*. Inizialmente, l'Unione Europea sosteneva l'ipotesi di non prevedere affatto un organo con struttura formale, ma un semplice registro (*roster*) di esperti indipendenti che il Consiglio potesse consultare di volta in volta per studi ad hoc. Durante l'ultima sessione di aprile, tuttavia, l'Unione Europea ha ritirato questa proposta per cercare di facilitare il raggiungimento di un accordo, pur conservando una posizione molto distante da Cuba, Cina, Organizzazione della Conferenza Islamica e Gruppo Africano che, al contrario, vorrebbero un organo molto simile, per composizione e funzioni, alla precedente Sottocommissione.

2. *Nomina dei candidati*. Su questo punto Cuba, Cina, Gruppo Africano, Colombia e Iran pretendono che il potere di nomina resti competenza esclusiva degli Stati, mentre Unione Europea, Australia, Stati Uniti e Canada sostengono un ruolo attivo di nomina da parte del Presidente del Consiglio, il quale dovrebbe essere autorizzato a ricevere indicazioni e suggerimenti da parte di tutti i principali *stakeholders*, incluse le organizzazioni non-governative.

3. *Elezione degli esperti.* Il Facilitatore²² ha proposto, nel corso dell'ultima sessione del Gruppo di Lavoro, che il Consiglio elegga un organo composto da 15 esperti indipendenti, con un mandato della durata di tre anni, rinnovabile una sola volta. Gli Stati, tuttavia, non sono concordi sul numero di esperti che dovrebbe comporre il nuovo organo, che potrebbe oscillare tra i 10-16, proposti da India e Stati Uniti, e i 23-26 membri proposti da Cuba, Colombia, Cina, Organizzazione della Conferenza Islamica e Gruppo Africano. Unione Europea e Stati Uniti, inoltre, sostengono la necessità di un processo di preselezione dei candidati da parte di un comitato ad hoc, a cui faccia seguito la nomina (e non l'elezione) da parte del Consiglio.

4. *Funzioni dell'organo.* A questo proposito, il Facilitatore ha ribadito, nell'ultima sessione di aprile, che la funzione principale di quest'Organo di Esperti resta quella di fornire un *expertise* al Consiglio, attraverso studi e ricerche da realizzare nei modi e secondo gli obiettivi indicati dal Consiglio (scartando, dunque, la possibilità che gli esperti possano condurre studi e ricerche di propria iniziativa²³). Inoltre, l'ambito di questo *expertise* dovrebbe essere limitato a questioni tematiche: gli esperti, dunque, non potranno considerare alcuna situazione relativa a un determinato Paese, né, naturalmente, adottare decisioni o risoluzioni. Su quest'ultimo punto, tuttavia, gli Stati sono divisi tra coloro che si dichiarano favorevoli a questa limitazione (su tutti Russia, Bangladesh, Cuba, Egitto e Cina), e coloro che non vogliono precludere la possibilità che gli esperti si interessino anche delle cosiddette *Country Situations* (Unione Europea e Canada).

Gruppo di Lavoro sull'esame periodico universale²⁴

L'esame periodico universale è il nuovo meccanismo individuato dalla Risoluzione 60/251 (para. 5) dell'Assemblea Generale, con cui si persegue lo scopo di esaminare il rispetto da parte di tutti gli Stati degli obblighi assunti in materia di diritti umani. Il mandato di questo Gruppo di Lavoro, dunque, consiste nell'individuare le modalità e i meccanismi di funzionamento dell'esame periodico. A tale fine, l'Ambasciatore del Marocco Mohammed Loulichki, in qualità di Facilitatore del Gruppo, nel tentativo di delineare un consenso tra gli Stati membri, ha

²² Ambasciatore Mousa Burayzat (Giordania).

²³ Gli esperti, al massimo, avrebbero la facoltà di proporre studi e ricerche, che tuttavia non potrebbero essere intrapresi senza l'avallo del Consiglio.

²⁴ Un contributo significativo allo sviluppo dei meccanismi dell'esame periodico universale è contenuto nel paper di Amnesty International, *An Effective Universal Periodic Review Mechanism. Amnesty International's Proposal*, cit.

presentato una proposta su cui gli Stati sono stati chiamati a esprimersi.

Il meccanismo prospettato dal Facilitatore prevede che, in una prima fase, l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani conduca l'esame, sulla base di un rapporto preparato dallo Stato interessato e di informazioni provenienti da diverse fonti (dai cosiddetti *Treaty Bodies*, dalle Procedure Speciali del Consiglio, da vari Uffici, Agenzie e Organismi delle Nazioni Unite e da organizzazioni non-governative). L'Ufficio dell'Alto Commissario compilerà dunque un rapporto che verrà sottoposto all'attenzione di un Gruppo di Lavoro costituito dagli Stati membri del Consiglio. Questo Gruppo di Lavoro, dopo aver analizzato il rapporto e aver sollecitato risposte e commenti da parte dello Stato interessato, invierà a sua volta un proprio rapporto al Consiglio Diritti Umani riunito in plenaria, al quale spetterà il compito di prendere le decisioni del caso.

Nei riguardi di questo documento, gli Stati hanno espresso pareri generalmente convergenti a proposito dei principi e degli obiettivi dell'esame periodico universale (universalità, indivisibilità e interdipendenza dei diritti umani; imparzialità, trasparenza, cooperazione e promozione di un dialogo interattivo). Permangono tuttavia marcate divergenze su diverse questioni particolarmente importanti.

1. *Ruolo di eventuali esperti indipendenti.* Alcuni Stati (Argentina, Brasile, Cile, Messico, Giappone, Australia, Nuova Zelanda, Repubblica di Corea, Svizzera, Norvegia, Uruguay, Germania a nome dell'UE) sottolineano la necessità di avvalersi dell'ausilio di esperti indipendenti nel corso della procedura di esame. Secondo quanto proposto da questi Stati, infatti, il ruolo di questi esperti consisterebbe nel: fornire un'assistenza tecnica, pratica e professionale agli Stati, assicurando l'universalità della procedura e un uguale trattamento di tutti i Paesi; ridurre i rischi di politicizzazione del processo di esame periodico universale; assistere gli Stati nella fase di raccolta e gestione delle informazioni e nella stesura dei rapporti; garantire la continuità e la coerenza della procedura di esame, attraverso la sedimentazione di conoscenze procedurali ed *expertise*. Altri Stati (Stati Uniti, Algeria a nome del Gruppo Africano, Cuba, Federazione Russa, India, Bangladesh, Cina, Pakistan, Iran, Colombia, Venezuela), invece, si oppongono al ricorso a esperti indipendenti, sostenendo la necessità che la procedura resti il più possi-

bile intergovernativa, e ribattendo che il ruolo di assistenza tecnica agli Stati deve essere garantito dal Segretariato del Consiglio e dall'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani. In questo modo, secondo questi Stati, si eviterebbe il rischio di reintrodurre, attraverso questo meccanismo, il concetto di mandato per Paese, così come previsto al punto 9 dell'ordine del giorno della precedente Commissione Diritti Umani.

2. *Nomina di Rapporteur(s) per Paese.* Secondo quanto chiarito dal Facilitatore, il *Rapporteur* per Paese sarebbe un rappresentante di uno Stato parte con il compito di preparare un rapporto finale che sintetizzi la discussione del Gruppo di Lavoro incaricato della revisione e che, una volta approvato dallo stesso Gruppo di Lavoro, sia inviato alla plenaria per le considerazioni finali. Gli Stati, tuttavia, restano divisi sulla necessità o meno dell'introduzione di una tale figura (l'Unione Europea, ad esempio, si oppone all'utilizzo di tali *Rapporteurs*, sostenendo che sarebbe compito degli esperti indipendenti preparare i documenti conclusivi del Gruppo di Lavoro), nonché sull'eventuale numero di *Rapporteurs* (a titolo di esempio: l'India, al fine di assicurare una rappresentanza più ampia possibile, propone la nomina di vari gruppi di *Rapporteurs* – quattro o cinque –, costituiti da Paesi appartenenti a ciascun gruppo regionale; l'Algeria, invece, propone un sistema di due *Rapporteurs*, nominati rispettivamente dal Presidente del Consiglio e dallo Stato interessato).

3. *Consenso dello Stato interessato.* Questo punto rappresenta, probabilmente, l'aspetto più problematico della discussione. La Risoluzione dell'Assemblea Generale 60/251 stabilisce che il Consiglio debba garantire, attraverso i meccanismi individuati per condurre l'esame periodico universale, il pieno coinvolgimento dello Stato interessato. In base a questo assunto, alcuni Stati (Cuba, Algeria, Iran, Pakistan, Sudafrica, Venezuela) sostengono che l'esame periodico universale possa essere definito un meccanismo cooperativo soltanto nella misura in cui si stabilisce che il documento finale verrà adottato con il consenso dello Stato interessato. Al contrario, altri Stati (Stati Uniti, Unione Europea, Giappone, Brasile, Messico, Turchia), pur convenendo sul fatto che la ricerca di tale consenso è sempre desiderabile, asseriscono che il documento finale dovrebbe comunque essere adottato come tutte le altre decisioni o risoluzioni del Consiglio, in conformità con le regole di procedura

²⁵ Esistono attualmente sette Comitati Permanenti che fanno riferimento ad altrettanti Patti Internazionali: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR); International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT); Convention on the Rights of the Child (CRC); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (CMW).

²⁶ A questo proposito, Amnesty International sottolinea come «The nature, scope and activity of the human rights treaty bodies are quite distinct from those envisaged for the UPR mechanism for the following reasons. First, the treaty body review is carried out between the State party and the treaty monitoring bodies which comprise independent members who have expertise in the area of the treaty concerned. Second, as many States have not yet ratified all seven principal human rights treaties, and therefore are not subject to periodic scrutiny by all the treaty bodies, treaty body review neither covers all countries nor all human rights. Third, the periodicity of reviews of States parties' compliance with the legal obligations under the treaties is determined by the fixed reporting cycle of those treaties, and for the most part takes place every four or five years. Fourth, the review of States parties' compliance with their treaty obligations is based on reports prepared by the States themselves and therefore tend to stress positive aspects rather than objectively identifying impediments. Lastly, in developing their concluding observations and recommendations following the consideration of States' compliance, the treaty bodies do not systematically look at capacity-building needs», Amnesty International, *An Effective Universal Periodic Review Mechanism. Amnesty International's Proposal*, cit.

stabilite dallo stesso Consiglio e dall'Assemblea Generale. In particolare, la Germania, a nome dell'Unione Europea, e il Regno Unito hanno ripetutamente equiparato questo eventuale consenso necessario a un vero e proprio «potere di veto» da parte dello Stato interessato, mettendone in questo modo in dubbio la legalità, poiché, sostengono, il potere di veto è riservato esclusivamente ai membri del Consiglio di Sicurezza.

4. *Inclusione del Diritto internazionale umanitario come base per l'esame periodico.* Alcuni Stati del Gruppo Africano, tra cui Algeria ed Egitto, si sono detti favorevoli all'inclusione del Diritto internazionale umanitario come base per l'esame, appoggiando il testo proposto dal Facilitatore; altri, tra cui Norvegia, Canada, Stati Uniti e India, hanno espresso, al contrario, forti riserve, adducendo, tra le altre, le seguenti motivazioni: la Risoluzione 60/251 si riferisce solo ai diritti umani; il Consiglio non ha né le competenze né l'*expertise* per esaminare l'applicazione delle norme di Diritto umanitario; in ogni caso, il Diritto internazionale dei diritti umani è applicabile anche in situazioni di conflitto armato.

5. *Periodicità dell'esame per ogni Stato.* Su questo punto, le posizioni variano tra Paesi che proponevano 3 anni e che, come forma di compromesso, sono disposti ad accettarne 4 (in generale i Paesi del Gruppo Occidentale e alcuni del Gruppo America Latina e Caraibi, tra cui l'Argentina), e Paesi che sostengono una periodicità di 5 anni (il Gruppo Africano e i Paesi del Gruppo dei Non-Allineati).

6. *Partecipazione delle organizzazioni non-governative.* Molti Stati del Gruppo Africano e del Gruppo dei Non-Allineati hanno dichiarato di voler preservare il più possibile il carattere intergovernativo dell'esame periodico universale, limitando la partecipazione di attori non-statali (esperti indipendenti e ONG); l'Unione Europea e altri Stati del Gruppo Occidentale sono invece favorevoli a un ampio coinvolgimento e a una partecipazione attiva delle ONG a tutte le fasi dell'esame.

7. *Rapporto con i Treaty Bodies*²⁵. Su questo punto gli Stati si sono limitati ad affermare che l'esame periodico universale deve concepirsi come complementare²⁶, e non sostitutivo, rispetto ai meccanismi previsti dai *Treaty Bodies*, senza tuttavia chiarire le forme e i modi in cui si dovrà realizzare tale complementarità, né considerando la possibilità di una divisione del lavoro con un'eventuale struttura unificata degli attuali sette Comitati permanenti (così

²⁷ Doc. HRI/MC/2006/2, 22 marzo 2006.

²⁸ Come sostiene Papisca, infatti, l'esame periodico universale si sostanzia in «[...] 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 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 cocchio 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", A. Papisca, *Quod barbari non fecerunt, fecerunt Barberini...*, cit., pp. 15-16.

²⁹ In realtà, alcune organizzazioni avevano paventato tali rischi anche in «tempi non sospetti». Si confronti, ad esempio, la posizione espressa già nel 2005 dal Center for Women's Global Leadership, in United Nations Non-Governmental Liaison Service, *NGO Responses to «In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All»*, cit.

come preconizzato dall'Alto Commissario per i Diritti Umani nel suo Rapporto *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*²⁷).

Conclusioni

Nonostante la varietà delle tematiche affrontate all'interno di ciascun Gruppo di Lavoro e la diversità delle posizioni espresse dagli Stati, da questa trattazione emerge chiaramente una tendenza che accomuna le strategie di molti Paesi: la volontà di porre sotto il controllo dei Governi le procedure e i meccanismi di promozione e protezione dei diritti umani. In altre parole, tutto lascia pensare che gli Stati stiano approfittando di questa fase di riforme per affermare il carattere strettamente intergovernativo non solo della nuova procedura di esame periodico universale²⁸, ma anche di tutti i mandati e i meccanismi ereditati dalla precedente Commissione Diritti Umani. A questo obiettivo, infatti, sono indirizzate le proposte che intendono cancellare i mandati per Paese; istituire mandati che richiedono necessariamente il consenso dello Stato interessato; estromettere gli esperti indipendenti, o condizionarli attraverso nomine governative; ridurre la partecipazione delle organizzazioni non-governative; ricorrere a maggioranze qualificate, che rendono più difficile la «condanna» di uno Stato membro per gravi violazioni dei diritti umani.

Il rischio che dietro il ricorso a procedure prettamente intergovernative si celi, in realtà, la volontà degli Stati di svincolarsi dai «rigidi» controlli sopranazionali e assumere atteggiamenti più «lassisti» nei confronti degli obblighi assunti in materia di diritti umani è stato denunciato con forza da molte organizzazioni non-governative nel corso del dibattito²⁹. Queste organizzazioni che, come di consueto, hanno attivamente partecipato ai lavori con proposte concrete e puntuali³⁰, non hanno tuttavia goduto, in questa fase, di particolare considerazione da parte delle delegazioni, per cui il loro atteggiamento è progressivamente mutato, concentrandosi, nella parte finale dei lavori, soprattutto sulla riaffermazione di principi generali o sulla denuncia della deriva esclusivamente «intergovernativa» delle procedure.

Il 27 aprile 2007, ad ogni modo, si è conclusa l'ultima sessione dei Gruppi di Lavoro. Ciascuno dei sei Facilitatori ha presenta-

to al Presidente del Consiglio Diritti Umani, Ambasciatore De Alba, un rapporto dettagliato e confidenziale, in cui si fa il punto sullo stato di avanzamento dei negoziati e si individuano le questioni ancora aperte. Su questa base, il Presidente ha avviato una fase di consultazioni informali con le singole delegazioni e i gruppi regionali, per cercare di raggiungere un consenso su un progetto organico di riforma.

Proprio nel momento in cui licenzio il presente scritto, il Consiglio Diritti Umani, nel corso della sua quinta sessione ordinaria (11-18 giugno 2007), ha raggiunto un accordo su un progetto di riforma organico, presentato dal Presidente del Consiglio, e approvato come Risoluzione A/HRC/RES/5/1 «Institution-building of the United Nations Human Rights Council»³¹. Il testo della Risoluzione è suddiviso in sei sezioni che riprendono, essenzialmente, il mandato dei singoli gruppi di lavoro:

- I sezione: Meccanismo di revisione periodica universale;
- II sezione: Procedure speciali;
- III sezione: Comitato consultivo di esperti del Consiglio Diritti Umani;
- IV sezione: Procedure di reclamo;
- V sezione: Agenda e Programma di lavoro;
- VI sezione: Metodi di lavoro e Regole di procedura.

Il testo è accompagnato, inoltre, da un'appendice nella quale vengono elencati i mandati (sia tematici che per Paese) che sono stati rinnovati fino a successivo esame da parte del Consiglio, con l'indicazione dei relativi titolari.

Sempre nel corso della sua quinta sessione, il Consiglio ha adottato anche la Risoluzione A/HCR/RES/5/2, contenente una bozza di codice di condotta per i responsabili dei mandati delle procedure speciali.

Entrambe le Risoluzioni sono state approvate senza ricorso al voto, dunque per consenso da parte di tutti gli Stati che, in questo modo, hanno manifestato, proprio allo scadere del mandato loro attribuito dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale 60/251, una volontà di mediazione politica che sembrava estremamente difficile da raggiungere nel corso dei lavori preparatori. Durante le discussioni, infatti, era spesso emersa una marcata polarizzazione intorno a due «fronti» contrapposti, costituiti, in maniera piuttosto schematica, dal Gruppo Occidentale da un lato, e dal Gruppo Africano, dall'Organizzazione della Conferenza Islamica e dal Movimento dei Non-Allineati (tra cui Alge-

³⁰ Ad esempio, oltre al già citato *paper* di Amnesty International *An Effective Universal Periodic Review Mechanism. Amnesty International's Proposal*, cit., cfr. anche la proposta avanzata da un cartello di 14 ONG: *UN Human Rights Council: Criteria for a Successful Outcome of the Review of Special Procedures*.

³¹ Le risoluzioni, le decisioni e tutti gli altri documenti approvati dal Consiglio nel corso della sua quinta sessione sono contenuti nel rapporto A/HRC/5/21 sottoposto all'esame dell'Assemblea Generale e disponibile sul sito web del Consiglio www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil.

ria, Sudafrica, Pakistan, Cuba, Russia e Cina) dall'altro, con i Paesi dell'America Latina che spesso costituivano «l'ago della bilancia». Il secondo gruppo di Stati, in particolare, consapevole di rappresentare una discreta maggioranza in Consiglio, appariva sempre più orientato a far valere il proprio «peso», non escludendo la possibilità di ricorrere al voto in Consiglio al termine dei lavori³².

Tale articolo, dunque, può essere letto come un rapporto o una «testimonianza» sul difficile percorso negoziale che ha portato all'adozione dei due testi, permettendo di individuare, tra l'altro, su quali aspetti specifici (e in che modo) è stato possibile raggiungere un compromesso.

Il processo di *institution building* del nuovo Consiglio Diritti Umani non può dirsi, tuttavia, del tutto concluso con l'adozione delle due Risoluzioni: sono infatti previste future revisioni periodiche per perfezionare il sistema alla luce della pratica quotidiana di promozione e protezione dei diritti umani, ricordando che «[...] victims of human rights abuses all over the world, and future generations will judge us by our willingness and ability to shed the comfort of habit, to fight inertia, reject expediency, and fulfil promises with action»³³.

³² Un segnale d'allarme, in questo senso, era stato lanciato dal Gruppo Africano che aveva presentato all'interno del Gruppo di Lavoro sulla revisione dei mandati il proprio progetto di codice di condotta non come un documento di lavoro (secondo la procedura consueta), ma sotto forma di una bozza di risoluzione già pronta per essere discussa alla prossima sessione del Consiglio Diritti Umani.

³³ Intervento dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, Louise Arbour, in occasione della prima sessione del Consiglio Diritti Umani, cit.