

Consiglio dei diritti umani

(Attività 2018-2021)

PARTE II

La II parte della presente rassegna mira a fornire una panoramica generale delle principali attività svolte dal Consiglio negli ultimi quattro anni e quindi nelle sessioni ordinarie 37^a-48^a e nelle sessioni speciali 28^a-33^a. I temi trattati in questa parte sono quelli relativi alla discriminazione per motivi di religione, agli effetti del debito estero e di altri obblighi finanziari internazionali degli Stati sul pieno godimento dei diritti umani, alla situazione dei diritti umani in Medio Oriente e in Myanmar. Si è fatto dunque riferimento soltanto ai documenti, emanati negli anni 2018-2021, relativi a tali tematiche¹. Riferimenti a documenti del Consiglio su altri temi o emanati in anni diversi da quelli in esame, oppure a documenti di altri organismi, sono stati compiuti solo se strettamente connessi alle problematiche individuate².

5. *Discriminazione per motivi di religione.* – Il Consiglio dei diritti umani, nel periodo in esame, affronta, tra gli altri, il tema della discriminazione basata sulla religione o sulle convinzioni personali, adottando otto risoluzioni in materia: 37/9 (2018), 40/10 (2019), 43/12 (2020), 46/6 (2021), intitolate *Freedom of religion or belief*, e 37/38 (2018), 40/25 (2019), 43/34 (2020), 46/27 (2021), intitolate *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief*. Con riferimento alla più recente relativa alla prima tematica, nella risoluzione 46/6 (adottata il 23 marzo 2021)³ sono innanzitutto richiamati (nei *considerando*) importanti documenti internazionali in materia, quali la risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU 36/55 del 25 novembre 1981 (*Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo*), l'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici e l'art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Il Consiglio – dopo aver espresso profonda preoccupazione per gli ostacoli emergenti al godimento del diritto alla libertà di religione o di credo (par. 3) – sottolinea l'importanza di un dialogo continuo e rafforzato in tutte le sue forme e quanto più partecipato possibile (anche tra individui di religioni diverse e con un ruolo più ampio e rilevante per le donne) e prende atto con apprezzamento delle diverse iniziative in tal senso (par.

¹ Nella Parte I della presente rassegna, pubblicata nel fasc. 2-22, 315 ss., sono stati trattati i seguenti temi: diritto all'alimentazione, diritti dell'infanzia, diritti dei disabili. Ulteriori tematiche affrontate dal Consiglio dei diritti umani nel periodo in esame saranno analizzate nella ultima Parte (III) della rassegna, che sarà pubblicata nel prossimo fascicolo di questa *Rivista*.

² Tutti gli atti e i documenti del Consiglio richiamati sono consultabili sul sito www.ohchr.org.

³ UN Doc. A/HRC/RES/46/6, *Freedom of religion or belief*.

10), tra cui l'Alleanza delle Civiltà (*United Nations Alliance of Civilizations*) – un'iniziativa lanciata il 21 settembre 2004, durante la 59ª sessione dell'Assemblea generale, con l'obiettivo di riunire Stati e organizzazioni internazionali al fine di promuovere la cooperazione globale su questioni interculturali e incoraggiare il dialogo e il confronto fra “civiltà” differenti⁴ – e alcuni programmi condotti dell'UNESCO (come ad es. il MOST, *Management of Social Transformation Programme*)⁵.

Il Consiglio, inoltre, relativamente al lavoro dello *Special Rapporteur* in materia⁶, accoglie con favore il rapporto tematico A/HRC/46/30 (*Countering Islamophobia/anti-Muslim hatred to eliminate discrimination and intolerance based on religion or belief*)⁷, in cui viene approfondita la problematica dell'islamofobia, e prende atto delle raccomandazioni in esso contenute (par. 13); inoltre, dopo aver sollecitato i Governi a cooperare pienamente con tale Relatore, ad esempio accogliendo le sue richieste di visita dei loro Paesi e fornendogli tutte le informazioni necessarie per consentirgli di adempiere al proprio mandato in modo ancora più efficace (par. 15), lo invita a relazionare annualmente al Consiglio e all'Assemblea generale in conformità ai rispettivi programmi di lavoro (par. 17). Con riferimento al ruolo degli Stati, li invita a esercitare le opportune azioni per prevenire e punire gli atti di violenza contro le persone appartenenti a minoranze religiose (par. 7), a sfruttare il potenziale dell'istruzione per l'eliminazione dei pregiudizi basati sulla religione (par. 12) e a intensificare i loro sforzi per promuovere e proteggere la libertà di pensiero, coscienza, religione o credo (par. 9). A tal fine il Consiglio indica una serie di azioni declinate nelle lettere a)-m) del medesimo par. 9⁸.

Con riferimento, invece, alla più recente risoluzione (la 46/27, adottata il 24 marzo 2021)⁹ relativa alla seconda tematica (*Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief*), il Consiglio – riaffermando l'obbligo degli Stati di eliminare tutte le forme di discriminazione basate sulla

⁴ Per approfondimenti v. www.unaoc.org.

⁵ Per approfondimenti v. www.unesco.org.

⁶ Lo *Special Rapporteur on freedom of religion or belief* dal 1° novembre 2016 è Ahmed Shaheed.

⁷ UN Doc. A/HRC/46/30, *Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, Ahmed Shaheed*.

⁸ Tra queste segnaliamo: (a) To ensure that their constitutional and legislative systems provide adequate and effective guarantees of freedom of thought, conscience and religion or belief to all, without distinction, by, inter alia, the provision of access to justice and effective remedies in cases where the right to freedom of thought, conscience and religion or belief, or the right to freely practise one's religion, including the right to change one's religion or belief, is violated; (b) To implement all accepted universal periodic review recommendations relating to the promotion and protection of freedom of religion or belief; (d) To end violations of the human rights of women, and to devote particular attention to abolishing practices and legislation that discriminate against women, including in the exercise of their right to freedom of thought, conscience and religion or belief; (i) To ensure that, in accordance with appropriate national legislation and in conformity with international human rights law, the freedom of all individuals, including persons belonging to religious minorities, to establish and maintain religious, charitable or humanitarian institutions is fully respected and protected; (m) To prevent any distinction, exclusion, restriction or preference based on religion or belief that impairs the recognition, enjoyment or exercise of human rights and fundamental freedoms on an equal basis, and to detect signs of intolerance that may lead to discrimination based on religion or belief.

⁹ UN Doc. A/HRC/RES/46/27, *Combating intolerance, negative stereotyping and stigmatization of, and discrimination, incitement to violence and violence against, persons based on religion or belief*.

religione e di adottare le misure necessarie che garantiscano una protezione eguale ed effettiva dinanzi alla legge – esprime profonda preoccupazione per l'esistenza di orientamenti e di programmi difesi da organizzazioni estremiste che mirano a creare o perpetuare e mantenere stereotipi negativi nei confronti di alcuni gruppi religiosi, in particolar modo quando tali situazioni sono tollerate dai governi (par. 1). La risoluzione accoglie la Dichiarazione del Segretario generale dell'Organizzazione della conferenza islamica, resa durante la 15^a sessione del Consiglio, soprattutto con riferimento a una serie di azioni che possono favorire un clima di tolleranza religiosa, pace e rispetto (par. 7), come la creazione di un *network* di collaborazione che promuova il dialogo e persegua risultati tangibili, quali, ad esempio, progetti nei settori dell'istruzione, della salute, dell'occupazione, dell'integrazione (lett. a); la messa in opera di meccanismi che identifichino le aree di potenziale conflitto tra i membri di differenti comunità religiose (lett. b); l'adozione e la concreta attuazione di misure volte a criminalizzare l'incitamento alla violenza basato sulla differenza di religione o di credo (lett. f)¹⁰.

Il Consiglio invita, dunque, gli Stati (par. 8) ad adottare misure efficaci per garantire che i funzionari pubblici, nello svolgimento dei loro compiti, non compiano alcuna discriminazione sulla base della religione o del credo (lett. a); a promuovere la capacità dei membri di tutte le comunità religiose di manifestare le proprie idee contribuendo apertamente e su un piano di parità con gli altri allo sviluppo della società (lett. b); a incoraggiare la partecipazione e la rappresentanza degli individui, indipendentemente dalla loro religione, in tutti i settori della società (lett. c); a contrastare l'uso della religione come criterio nella conduzione di interrogatori, perquisizioni e altre procedure investigative delle forze dell'ordine (lett. d). Chiede, infine, un rafforzamento degli sforzi internazionali volti a promuovere un dialogo globale per la diffusione della cultura della tolleranza a tutti i livelli, basata sul rispetto delle diversità di religioni e credo (par. 14), e si rivolge all'Alto commissario ONU per i diritti umani invitandolo a preparare e presentare alla 49^a sessione del Consiglio un rapporto di *follow-up*, con conclusioni elaborate sulla base delle informazioni fornite dagli Stati, in merito alle misure da essi adottate per l'attuazione del piano d'azione delineato nei paragrafi 7 e 8 della risoluzione in esame (par. 13).

6. *Effetti del debito estero e di altri obblighi finanziari internazionali degli Stati sul pieno godimento dei diritti umani.* – L'attuale crisi economica e finanziaria mondiale ha aggravato le violazioni dei diritti umani: la crisi ha, infatti, comportato la mancanza di cibo, di acqua potabile, di lavoro, ma anche l'aumento di xenofobia, razzismo e repressioni. Il tema in esame è stato più volte oggetto dei lavori del

¹⁰ Le ulteriori azioni che possono favorire un clima di tolleranza religiosa sono enunciate nelle lettere c) d) e) g) ed h) della risoluzione e sono le seguenti: (c) Encouraging the training of government officials in effective outreach strategies; (d) Encouraging the efforts of leaders to discuss within their communities the causes of discrimination, and evolving strategies to counter those causes; (e) Speaking out against intolerance, including advocacy of religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence; (g) Understanding the need to combat denigration and negative religious stereotyping of persons and incitement to religious hatred by strategizing and harmonizing actions at the local, national, regional and international levels through, inter alia, education and awareness-building; (h) Recognizing that the open, constructive and respectful debate of ideas and interfaith and intercultural dialogue at the local, national and international levels can play a positive role in combating religious hatred, incitement and violence.

Consiglio dei diritti umani, che ha trattato il tema, oltre che in numerose sessioni ordinarie, anche durante la 10ª sessione speciale (dedicata, a testimonianza dell'importanza e della gravità del fenomeno, proprio all'impatto della crisi economica e finanziaria mondiale sulla realizzazione universale e sull'effettivo godimento dei diritti umani).

Nel periodo in esame il Consiglio si sofferma su tale tema in tre risoluzioni, nelle quali viene affrontato in maniera specifica – nell'ambito del più ampio quadro concernente l'attuale crisi economica e finanziaria mondiale – il tema relativo agli effetti che il debito estero e gli altri obblighi finanziari internazionali degli Stati hanno sul pieno godimento dei diritti umani, con particolare riferimento a quelli economici, sociali e culturali (37/11 del 2018, 40/8 del 2019 e 46/8 del 2021), oltre ad una (43/10 del 2020) relativa al mandato dell'Esperto indipendente in materia.

Il Consiglio, nei *considerando* di queste risoluzioni, sottolinea innanzitutto come già la World Conference on Human Rights (Vienna, 1993) abbia invitato la Comunità internazionale a compiere ogni sforzo per contribuire ad alleggerire l'onere del debito estero dei Paesi in via di sviluppo, che limita enormemente la capacità di promuovere lo sviluppo sociale e di conseguire l'effettiva realizzazione dei diritti umani. Ricordiamo che varie sono state le iniziative internazionali di riduzione del debito, come ad esempio la HIPC *Initiative* (*Heavily Indebted Poor Countries*) e la MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative*). La prima fu creata nel 1996 con l'obiettivo di ridurre a "livelli" sostenibili l'onere del debito dei Paesi più poveri del mondo; questa venne poi affiancata nel 2005 dalla MDRI, con lo scopo della cancellazione totale del debito da parte di quattro principali istituzioni multilaterali (FMI, IDA, African Development Fund e Inter-American Development Bank)¹¹.

Analizziamo ora, più nel dettaglio, la risoluzione più recente – relativa al periodo pre-Covid –, la 40/8 del 21 marzo 2019. Nel testo del documento il Consiglio accoglie con favore (par. 8) il rapporto del 19 dicembre 2018¹² dell'*Independent Expert on the effect of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*¹³, dedicato a *Guiding principles on human rights impact assessments of economic reforms*¹⁴ e invita i Governi e le organizzazioni internazionali a tenere in debita considerazione tali principi nella

¹¹ Sui risultati di tali iniziative si veda il documento *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) - Statistical Update*, del 6 agosto 2019, disponibile sul sito del FMI (www.imf.org).

¹² UN Doc. A/HRC/40/57, *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights. Guiding principles on human rights impact assessment of economic reforms*.

¹³ L'*Independent Expert* dal 1° agosto 2021 è la keniana Attiya Waris.

¹⁴ Come indicato nel riassunto del rapporto, tali Principi guida «underline the importance of systematically assessing the impact of economic reforms on the enjoyment of all human rights before decisions are taken to implement such reforms, as well as during and after their implementation. Economic policymaking must be anchored in and guided by substantive and procedural human rights standards, and human rights impact assessments are a crucial process that enables States and other actors to ensure that economic reforms advance, rather than hinder, the enjoyment of human rights by all».

formulazione e implementazione delle loro politiche e misure di riforma economica (par. 3)¹⁵.

Il Consiglio, inoltre, esprime grande apprezzamento (par. 12) per il lavoro svolto dall'*Advisory Committee* sul tema *The activities of vulture funds and the impact on human rights* e attende con interesse la presentazione del relativo rapporto finale in occasione della sua 41^a sessione ordinaria. Tale rapporto è stato in effetti presentato il 7 maggio 2019¹⁶ ed è dedicato al problema dei *vulture funds*, ossia dei “predatori di fondi”, espressione che indica quegli enti privati commerciali che acquisiscono (comprando, per cessione o per altre forme di transazione) debiti statali non rimborsati con l’obiettivo di raggiungere un alto profitto. I predatori di fondi, infatti, solitamente acquisiscono – sul mercato secondario, ad un prezzo di gran lunga inferiore al loro valore nominale – i debiti dei c.d. Paesi HIPC, per poi tentare, attraverso vie giudiziarie, sequestro di beni o anche tramite pressione politica, di ottenere il rimborso dell’intero valore nominale del debito, oltre agli interessi e alle penali. È facilmente comprensibile, dunque, quanti e quali danni questi enti arrechino al già debole apparato di risanamento del debito estero degli HIPC, nonché dei Paesi che non sono ancora in condizioni economiche critiche¹⁷.

Il rapporto è articolato in dieci capitoli¹⁸. Nel terzo prende in considerazione alcuni *case studies* di Paesi che sono stati oggetto di “attacchi” da parte di *vulture funds*: si tratta dello Zambia (*Donegal International v. Zambia*), della Repubblica Democratica del Congo (*FG Hemisphere v. Democratic Republic of the Congo*) e dell’Argentina (*NML Capital Limited v. Argentina*). Il 5° capitolo del rapporto, dedicato alle legislazioni nazionali, chiarisce che attualmente solo tre Paesi (Belgio, Francia e Regno Unito)¹⁹ hanno emanato un quadro giuridico «to discourage disruptive litigation initiated by vulture funds» (par. 33). I tentativi di mettere in atto

¹⁵ Tale rapporto è costituito da ventidue principi (articolati in sei paragrafi) che vengono titolati, enunciati e commentati in maniera analitica e puntuale. Essi sono: «1. Scope and purpose of the guiding principles; 2. Obligations of States with respect to economic policies and human rights; 3. Burden of proof and obligation to conduct human rights impact assessments; 4. Obligations of local and subnational governments; 5 Human rights standards and pertinent law; 6. Indivisibility and interdependence of all human rights; 7. Equality and combating multiple and intersectional discrimination; 8. Non-discrimination based on gender and substantive gender equality; 9. Progressive realization and maximum available resources; 10. Prohibition of retrogression; 11. Policy coherence; 12 Debt sustainability, debt relief and restructuring; 13. International assistance and cooperation; 14. External influence and policy space; 15. Obligations of public creditors and donors; 16. Obligations of private creditors; 17. Basis and purposes of a human rights impact assessment; 18. Ex ante and ex post assessments; 19. Participation; 20. Access to information and transparency; 21. Access to justice, accountability and remedies; 22. Who should conduct the assessment(s).

¹⁶ UN Doc. A/HRC/41/51, *Activities of vulture funds and their impact on human rights - Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*.

¹⁷ Secondo uno studio dell’EMTA (*Trade Association for Emerging Markets*), riportato al par. 11 del documento A/HRC/14/21 (*Report of the independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephas Lumina*) vari Paesi non-HIPC (alcuni europei) sono stati oggetto di acquisizioni da parte di *vulture funds*.

¹⁸ I capitoli in cui il rapporto è articolato sono i seguenti: 1. Introduction; 2. What are vulture funds?; 3. Case studies; 4. Disruptive litigation: a growing trend; 5. National legislation; 6. Forging an international consensus; 7. Towards a multilateral framework on debt restructuring; 8. Impact of the activities of vulture funds on human rights; 9. Strengthening a human rights-based approach; 10. Conclusions and recommendations.

¹⁹ Il Belgio è stato il primo Stato, nel 2008, a emanare una legislazione nazionale contro le attività dei *vulture funds*.

iniziative simili negli Stati Uniti d'America sono finora falliti. Sebbene queste leggi nazionali abbiano svolto un importante compito di deterrenza, è evidente che i timori sollevati dalle attività dei “fondi avvoltoio” possono essere affrontati efficacemente solo se più Stati approvano normative interne in materia. Per evitare strategie di “forum shopping”, la regolamentazione è particolarmente necessaria in quelle giurisdizioni preferite dai “fondi avvoltoio” per avviare contenziosi (par. 34). I legislatori nazionali potrebbero ricorrere a linee guida derivanti dalle leggi nazionali esistenti e dall'esperienza della loro attuazione, in particolare: «(a) protection should be extended to any debt-distressed country and not only to heavily indebted poor countries; (b) procedures should allow for the identification of debts that are protected from the claims of vulture funds, on the basis of objective criteria; (c) concerns about the socioeconomic situation of the debtor State and the well-being of its population should be adequately incorporated and addressed by the legislator; and (d) issues regarding the lack of transparency in the secondary debt market and the operation of vulture funds in tax havens should be also tackled» (par. 35). Di notevole interesse è anche l'8° capitolo, focalizzato sull'impatto delle attività dei *vulture funds* sui diritti umani, che è così articolato: Activities of vulture funds hinder the capacity of a State to fulfil economic, social and cultural rights (paragrafi 65-67); Activities of vulture funds jeopardize international poverty reduction initiatives (paragrafi 68-71); Activities of vulture funds contribute to increased debt service (paragrafi 72-75); Activities of vulture funds undermine the realization of the Sustainable Development Goals (par. 76). Il rapporto si chiude con le conclusioni contenute nel capitolo 10° (paragrafi 86-90) che prevede anche una serie di raccomandazioni indirizzate sia allo stesso Consiglio dei diritti umani (par. 89)²⁰ che agli Stati membri (par. 90)²¹.

²⁰ «The Advisory Committee recommends that the Human Rights Council: (a) Maintain the issue of vulture funds and human rights on its agenda in order to assess the impact of their activities on economic, social and cultural rights and the right to development, and support further initiatives aimed at identifying and curtailing illegitimate activities by vulture funds; (b) Explore further ways of mainstreaming human rights in the context of debt-restructuring workouts and of operationalizing processes aimed at assessing and monitoring the negative impact of the activities of vulture funds on the full enjoyment of economic, social and cultural rights and on the realization of the Sustainable Development Goals; (c) Commend the work of the African Legal Support Facility, and call upon States to support the expansion of this mechanism so as to assist developing countries in their disputes with vulture funds and other similar speculative ways of manoeuvring on financial markets; (d) Adopt a new resolution, following the examination of the present report, entrusting the Advisory Committee with the follow-up to this issue, with a view to making concrete recommendations to States and relevant stakeholders. A further study reviewing relevant national legislation and case law, as well as good practices, would help States in the process of establishing an adequate legal framework».

²¹ «The Advisory Committee recommends that Member States: (a) Enact legislation aimed at curtailing the predatory activities of vulture funds within their jurisdictions. Domestic laws should not be limited to heavily indebted poor countries but should cover a broader group of countries and apply to commercial creditors that refuse to negotiate any restructuring of a debt. Claims that are manifestly disproportionate to the amount initially paid to purchase a sovereign debt should not be considered. The laws in Belgium and the United Kingdom provide valuable examples for other States in drafting national laws aimed at limiting the practices of vulture funds; (b) Adopt measures aimed at limiting disruptive litigation by vulture funds in their jurisdictions. National courts or judges should not give effect to foreign judgments or conduct enforcement procedures in favour of vulture funds that are pursuing a disproportionate profit. It is a good practice to limit the value of the claims of vulture funds to the discounted price originally paid for the bonds; (c) Enhance and promote transparency by ensuring that the owners and shareholders of vulture funds are disclosed and made subject to appropriate taxation. Transparency on sovereign debt in the secondary market should be particularly ensured and courts and

Il Consiglio – tornando alla risoluzione 40/8 in esame – decidendo di tenere la materia in alta considerazione (par. 18), incoraggia l'Esperto indipendente a continuare a cooperare, nello svolgimento del suo lavoro, con gli altri organismi del Consiglio (par. 13); lo invita, altresì, a riferire regolarmente sullo svolgimento del suo mandato al Consiglio e all'Assemblea generale conformemente ai rispettivi programmi di lavoro (par. 14); gli chiede, infine, di presentare un rapporto sul seguito ricevuto dalla presente risoluzione alla 43^a sessione del Consiglio (par. 17). Esso è stato presentato il 3 gennaio 2020 – si intitola *Private debt and human rights* (UN Doc. A/HRC/43/45) – ed è molto interessante ed attuale, in quanto incentrato sulle violazioni dei diritti umani nel contesto del debito privato. Analizza, in particolare, il debito individuale e delle famiglie offerto da una serie di attori del settore creditizio operanti sia in contesti formali che informali. Il rapporto è articolato in sei capitoli compresi Introduzione, Conclusioni e Raccomandazioni finali. Di notevole rilievo è la parte centrale (capitolo 4^o, *Typologies of private household indebtedness: cause and consequence of human rights violations*), concernente le varie tipologie di indebitamento delle famiglie²².

Nella medesima sessione ordinaria, ossia la 43^a, segnaliamo la risoluzione 43/10 del 29 giugno 2020 (*Mandate of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*) nella quale il Consiglio, dopo aver espresso apprezzamento per lavoro svolto dall'Esperto (par. 1), ne proroga il mandato per un periodo di ulteriori 3 anni (par. 2), chiedendogli altresì di riferire regolarmente al Consiglio e all'Assemblea generale in conformità ai rispettivi programmi di lavoro (par. 4).

La più recente risoluzione in materia è la 46/8 del 23 marzo 2021, nella quale il Consiglio nota che – nonostante gli impegni assunti dagli Stati nella *Addis Ababa Action Agenda*²³ adottata durante la *Third International Conference on Financing for Development*²⁴ e i conseguenti sforzi internazionali di alleggerimento del debito – molti Paesi rimangono vulnerabili alla crisi del debito e alcune situazioni sono profondamente aggravate a causa della pandemia da Covid-19 (9^o *considerando*) ed esprime profonda preoccupazione per le stime secondo cui l'emergenza sanitaria ha posto fine ai progressi globali in tema di riduzione della povertà, spingendo fino a 150 milioni di persone nella povertà estrema nel 2021 (18^o *considerando*). Il Consiglio, inoltre, riconosce che, insieme alla pandemia e ad altre crisi sistemiche, l'economia globale si trova attualmente ad affrontare una grave recessione economica in rapida evoluzione e che colpisce contemporaneamente sia le economie

other relevant national authorities must have access to all relevant documents and information on the amounts concerned and the identity of creditors; (d) Ensure that adjudication bodies, including the International Centre for Settlement of Investment Disputes and the Permanent Court of Arbitration, integrate into their practices the duty of arbitrators to assess at a preliminary stage the bona fides of vulture fund claims, as well as the standing of the claimant, by requiring that the details of the debt be disclosed; (e) Ensure that the principle of bona fides is adequately reflected in national legislation and applied by the domestic courts in relation to litigation concerning sovereign debt restructuring processes by ensuring that abusive creditors do not enjoy better treatment than cooperative creditors acting in good faith».

²² A. Microcredit and debt; B. Health-related debts; C. Education-related debts; D. Housing and utilities debt; E. Debt enforcement, abusive collection practices and the criminalization of debtors; F. Consumer debts; G. Migration-related debt; H. Debt bondage.

²³ Vedi <https://sustainabledevelopment.un.org>.

²⁴ Vedi <https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/index.html>.

sviluppate che quelle in via di sviluppo e tutti i continenti (19° *considerando*); sempre in relazione al tema Covid-19, dichiara che i Paesi più poveri necessitano di un'enorme liquidità e di un sostegno finanziario per far fronte alle conseguenze immediate derivanti dalla pandemia e alle sue ripercussioni, sia sull'economia, sia sui diritti umani, a causa delle sfide da affrontare in settori come l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'occupazione, i sistemi di protezione sociale (par. 3).

7. *La situazione in Medio Oriente.* – Il tema concernente i rapporti tra lo Stato di Israele ed i Territori palestinesi è stato affrontato dal Consiglio dei diritti umani più volte, in sessioni sia ordinarie che speciali, e costituisce indubbiamente uno di quelli “politicamente” più spinosi con cui esso deve confrontarsi. A tal proposito è opportuno ricordare quanto già evidenziato nella parte I della presente rassegna, ossia che nel giugno 2017, l'Ambasciatrice statunitense alle Nazioni Unite, Nikki Haley, aveva paventato un'uscita degli USA dal Consiglio proprio a causa di un atteggiamento “sbilanciato” di quest'ultimo contro Israele. Questa uscita si è poi effettivamente verificata il 1° giugno 2018, anche in seguito alle critiche ricevute da Trump per le politiche in materia di immigrazione. Tale situazione è poi nuovamente mutata – a distanza di quasi tre anni e con un diverso Presidente – quando gli Stati Uniti hanno annunciato (9 febbraio 2021) il loro rientro nel Consiglio dei diritti umani.

Nel periodo 2018-2021 il tema è stato oggetto di analisi in molte risoluzioni, adottate nelle sessioni 37^a-48^a. Esse trattano sostanzialmente delle seguenti questioni: diritto del popolo palestinese all'autodeterminazione (risoluzioni 37/34, 40/22, 43/33 e 46/25); situazione dei diritti umani nei Territori palestinesi occupati, compresa Gerusalemme Est (risoluzioni 37/35, 40/23, 43/32 e 46/3); insediamenti israeliani nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est, e nel territorio del Golan siriano (risoluzioni 37/36, 40/24, 43/31 e 46/26); rispetto dei diritti umani nel Golan siriano (risoluzioni 37/33, 40/21, 43/30 e 46/24); responsabilità per le violazioni del diritto internazionale nei Territori palestinesi occupati, inclusa Gerusalemme Est (risoluzioni 37/37, 40/13, 43/3 e 46/3).

Il Consiglio (risoluzione 46/25 del 24 marzo 2021, *Right of the Palestinian people to self-determination*) riafferma innanzitutto il diritto – “inalienabile”, “permanente” e “incondizionato” – del popolo palestinese ad autodeterminarsi, «including their right to live in freedom, justice and dignity and the right to their independent State of Palestine» (par. 1). Inoltre, ribadisce la necessità di raggiungere una soluzione pacifica, giusta, globale e duratura del conflitto israelo-palestinese, in conformità al diritto internazionale e a tutte le pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite (par. 2) ed esprime profonda preoccupazione per qualsiasi azione intrapresa in violazione di tali risoluzioni (par. 4). Esorta, infine, tutti gli Stati a garantire «their obligations of non-recognition, non-aid or assistance with regard to the serious breaches of peremptory norms of international law by Israel, in particular of the prohibition of the acquisition of territory by force, in order to ensure the exercise of the right to self-determination, and also calls upon them to cooperate further to bring, through lawful means, an end to these serious breaches and a reversal of Israel's illegal policies and practices» (par. 7) e ad adottare «measures as required to promote the realization of the right to self-determination of the Palestinian people, and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of this right» (par. 8).

Con riferimento alla situazione dei diritti umani nei Territori palestinesi occupati (compresa Gerusalemme Est) e alla responsabilità per le violazioni del diritto internazionale commesse in tali Territori, il Consiglio – nella risoluzione 46/3 del 23 marzo 2021 (*Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and the obligation to ensure accountability and justice*) – chiede che Israele (definita Potenza occupante) si ritiri dai territori palestinesi occupati dal 1967 (compresa Gerusalemme Est) e sottolinea che tutti gli sforzi per porre fine al conflitto dovrebbero basarsi sul rispetto del diritto internazionale umanitario, del diritto internazionale dei diritti umani e delle pertinenti risoluzioni delle Nazioni Unite (par. 1) e deplora la persistente mancanza di cooperazione di Israele con le procedure speciali del Consiglio e con gli altri meccanismi delle Nazioni Unite che si occupano di indagare sulle presunte violazioni del diritto internazionale nei Territori occupati (par. 4). Con riferimento alla situazione dei diritti umani, chiede che Israele cessi tutte le azioni illegali, comprese le demolizioni punitive di abitazioni, lo sgombero forzato degli abitanti palestinesi e la revoca dei permessi di soggiorno dei palestinesi che vivono a Gerusalemme est attraverso varie leggi discriminatorie (par. 5); esorta Israele a garantire che l’allocazione delle risorse idriche nei Territori non sia discriminatoria (par. 9) e ribadisce la necessità del rispetto delle garanzie relative alla libertà di circolazione delle persone e delle merci all’interno dei Territori «including movement into and from East Jerusalem, into and from the Gaza Strip, between the West Bank and the Gaza Strip, and to and from the outside world» (par. 11).

Il Consiglio condanna, da un lato, «all acts of violence, including all acts of terror, provocation, incitement and destruction, including unlawful lethal and other excessive use of force by Israeli occupying forces against Palestinian civilians, including against civilians with special protected status under international law and who pose no imminent threat to life» (par. 13) e, dall’altro, anche «the firing of rockets against Israeli civilian areas resulting in loss of life and injury, and calls for an end to all actions by militants and armed groups contrary to international law» (par. 14). Sottolinea, infine, la necessità di garantire che tutti i responsabili delle violazioni, in tale contesto, del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani siano tenuti a rendere conto del loro operato attraverso meccanismi di giustizia penale (nazionali o internazionali) appropriati, equi e indipendenti (par. 24)²⁵.

Nella risoluzione 46/24 (la più recente – 24 marzo 2021 – fra quelle relative al tema *Human rights in the occupied Syrian Golan*), il Consiglio esprime profonda preoccupazione per le sofferenze a cui sono sottoposti i cittadini delle zone del Golan siriano a causa delle continue e sistematiche violazioni dei loro fondamentali diritti umani da parte di Israele (1° *considerando*). Esorta, quindi, Israele a desistere dall’imporre la propria legislazione, giurisdizione e amministrazione a tali territori (par. 1) e invita gli Stati delle Nazioni Unite a non riconoscere queste misure (par. 8). Invita Israele: a cessare di modificare il carattere fisico, la composizione demografica, la struttura istituzionale e lo status giuridico del Golan siriano occupato e sottolinea che gli sfollati devono poter tornare nelle loro case (par. 3); a

²⁵ La risoluzione si chiude con la richiesta all’Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani di riferire sull’attuazione della presente risoluzione al Consiglio per i diritti umani nella sua 49ª sessione (par. 25) e con la decisione di continuare ad occuparsi della questione (par. 26).

desistere dall'imporre la cittadinanza israeliana e le carte d'identità israeliane ai cittadini siriani nel Golan siriano occupato (par. 4); a consentire alla popolazione siriana del Golan siriano occupato di visitare le proprie famiglie nella madrepatria siriana attraverso il *checkpoint* di Quneitra e sotto la supervisione del Comitato Internazionale della Croce Rossa (par. 5); a cessare le sue misure repressive contro i cittadini siriani nel Golan siriano occupato e a rilasciare immediatamente i detenuti siriani nelle carceri israeliane (par. 6). Deplora, infine, alcune pratiche delle autorità israeliane, come ad esempio «the confiscation of private properties of Syrians by imposing so-called "Israeli documents" on them» (par. 9) ed esprime grave preoccupazione per «the continued illegal exploitation of natural resources» (par. 9), come evidenziato nei due rapporti A/HRC/46/64 e A/HRC/46/65, rispettivamente del 4 e del 15 febbraio 2021.

Con riferimento alla costruzione di insediamenti israeliani nei Territori palestinesi, inclusa Gerusalemme Est, e nel territorio del Golan siriano, il Consiglio – nella più recente (24 marzo 2021) risoluzione in materia (46/26) – contesta ad Israele l'espansione degli insediamenti, la demolizione di case, la confisca e la distruzione di proprietà, l'espulsione di palestinesi (par. 5)²⁶. Lo sollecita, dunque, a cambiare rotta nella politica degli insediamenti, come primo passo verso un loro smantellamento (par. 7, lett. a)²⁷, e gli chiede di adempiere agli obblighi giuridici menzionati nel parere consultivo emesso, su richiesta dell'Assemblea generale dell'ONU, dalla Corte internazionale di giustizia in data 9 luglio 2004 e concernente le conseguenze giuridiche della costruzione del "muro" (par. 4). Ricorda, infine, anche a tutti gli Stati i loro obblighi derivanti dal medesimo parere della CIG (par. 10) e li invita a distinguere «in their relevant dealings, between the territory of the State of Israel and the territories occupied since 1967, including not to provide Israel with any assistance to be used specifically in connection with settlements in these

²⁶ Il Consiglio chiede anche che Israele ponga fine a «The expropriation of Palestinian land, the demolition of Palestinian homes, demolition orders, forced evictions and "relocation" plans, the obstruction and destruction of humanitarian assistance, including projects funded by the international community, and the creation of a coercive environment and unbearable living conditions by Israel in areas identified for the expansion and construction of settlements, and other practices aimed at the forcible transfer of the Palestinian civilian population, including Bedouin communities and herders, and further settlement activities, including the denial of access to water and other basic services by Israel to Palestinians in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, particularly in areas slated for settlement expansion, and including the appropriation of Palestinian property through, inter alia, the declaration of "State lands", closed "military zones", "national parks" and "archaeological sites" to facilitate and advance the expansion or construction of settlements and related infrastructure, in violation of Israel's obligations under international humanitarian law and international human rights law» (par. 6, lett. b).

²⁷ Lo sollecita anche a porre fine «to all of the human rights violations linked to the presence of settlements, especially of the right to self-determination, and to fulfil its international obligations to provide effective remedy for victims» (lett. b) e a prendere immediate misure «to prohibit and eradicate all policies and practices that discriminate against and disproportionately affect the Palestinian population in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, by, inter alia, putting an end to the system of separate roads for the exclusive use of Israeli settlers, who reside illegally in the said territory, the complex combination of movement restrictions consisting of the wall, roadblocks and a permit regime that only affects the Palestinian population, the application of a two-tier legal system that has facilitated the establishment and consolidation of the settlements, and other violations and forms of institutionalized discrimination» (lett. c).

territories with regard to, inter alia, the issue of trade with settlements, consistent with their obligations under international law» (par. 11, lett. a)²⁸.

Tale tematica è stata oggetto anche di due sessioni speciali nel periodo in esame ossia la 28^a del 18 maggio 2018, *The deteriorating situation of human rights in the occupied Palestinian territory, including East Jerusalem*, e la 30^a del 27 maggio 2021, *The grave human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*.

Nella risoluzione finale della 28^a sessione speciale (UN Doc. A/HRC/RES/S-28/1, *Violations of international law in the context of large-scale civilian protests in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*), il Consiglio condanna «the disproportionate and indiscriminate use of force by the Israeli occupying forces against Palestinian civilians, including in the context of peaceful protests, particularly in the Gaza Strip» (par. 1) e decide di inviare urgentemente «an independent, international commission of inquiry, to be appointed by the President of the Human Rights Council, to investigate all alleged violations and abuses of international humanitarian law and international human rights law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, particularly in the occupied Gaza Strip, in the context of the military assaults on the large-scale civilian protests that began on 30 March 2018, whether before, during or after; to establish the facts and circumstances, with assistance from relevant experts and special procedure mandate holders, of the alleged violations and abuses, including those that may amount to war crimes; to identify those responsible; to make recommendations, in particular on accountability measures, all with a view to avoiding and ending impunity and ensuring legal accountability, including individual criminal and command responsibility, for such violations and abuses, and on protecting civilians against any further assaults; and to present an oral update thereon to the Council at its thirty-ninth session and a final, written report at its fortieth session» (par. 5)²⁹.

²⁸ Oltre che a: «(b) To implement the Guiding Principles on Business and Human Rights in relation to the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and to take appropriate measures to help to ensure that businesses domiciled in their territory and/or under their jurisdiction, including those owned or controlled by them, refrain from committing, contributing to, enabling or benefiting from the human rights abuses of Palestinians, in accordance with the expected standard of conduct in the Guiding Principles and relevant international laws and standards, by taking appropriate steps in view of the inmitigable nature of the adverse impact of their activities on human rights; (c) To provide guidance to individuals and businesses on the financial, reputational and legal risks, including the possibility of liability for corporate involvement in gross human rights abuses and the abuses of the rights of individuals, of becoming involved in settlement-related activities, including through financial transactions, investments, purchases, the importation of settlement products, procurements, loans, the provision of services, and other economic and financial activities in or benefiting Israeli settlements, to inform businesses of these risks in the formulation of their national action plans for the implementation of the Guiding Principles on Business and Human Rights, and to ensure that their policies, legislation, regulations and enforcement measures effectively address the heightened risks of operating a business in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem; (d) To increase monitoring of settler violence with a view to promoting accountability».

²⁹ In tale rapporto, presentato alla 40^a sessione ordinaria del Consiglio (UN Doc. A/HRC/40/74), in data 6 marzo 2019, *Report of the independent international commission of inquiry on the protests in the Occupied Palestinian Territory*, la Commissione internazionale indipendente d'inchiesta ha indagato sulle manifestazioni tenutesi a Gaza tra il 30 marzo e il 31 dicembre 2018 e sulla risposta delle forze di sicurezza israeliane alle manifestazioni nonché sull'impatto di tale risposta sui civili a Gaza e in Israele. La Commissione fu incaricata di concentrarsi sull'identificazione di eventuali responsabili delle violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario commesse

Nella risoluzione finale della 30^a sessione speciale (UN Doc. A/HRC/RES/S-30/1, *Ensuring respect for international human rights law and international humanitarian law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in Israel*), il Consiglio decide di istituire con urgenza «an ongoing independent, international commission of inquiry, to be appointed by the President of the Human Rights Council, to investigate in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in Israel all alleged violations of international humanitarian law and all alleged violations and abuses of international human rights law leading up to and since 13 April 2021, and all underlying root causes of recurrent tensions, instability and protraction of conflict, including systematic discrimination and repression based on national, ethnic, racial or religious identity» (par. 1). Indica, nel par. 2, il mandato della Commissione ed invita (par. 3) tutte le parti rilevanti (soprattutto Stati e organismi delle Nazioni Unite) a cooperare pienamente con essa; infine, chiede all'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani di fornire un aggiornamento orale sui progressi compiuti nell'attuazione della presente risoluzione durante la 48^a sessione del Consiglio (par. 9).

Sempre nel contesto mediorientale anche la situazione della Siria è altamente problematica e drammatica. Fin dall'inizio della guerra civile (2011) il Consiglio dei diritti umani ha lavorato attivamente e ha dedicato numerose risoluzioni (adottate durante sessioni sia ordinarie che speciali) alla questione siriana. In questi documenti, esso ha più volte espresso preoccupazione per il continuo deterioramento della situazione in Siria, a causa – in particolare – della persistente violazione dei diritti umani e del ricorso alla violenza da parte delle autorità nei confronti della popolazione civile. Il Governo siriano, infatti, ha ripetutamente e sistematicamente violato numerosi diritti dell'uomo e libertà fondamentali sanciti dai più importanti documenti internazionali in materia; ha commesso azioni disumane, come la tortura o la proibizione dell'accesso alle cure mediche; ha utilizzato la forza contro la popolazione (compresi i bambini); ha provocato la morte di migliaia di civili. Ha, in sostanza, causato una vera e propria crisi umanitaria.

Nel periodo 2018-2021 il Consiglio ha approvato, in tutte le sessioni tenute, risoluzioni che trattano della situazione dei diritti umani nella Repubblica araba siriana: 37/29, 38/16, 39/15, 40/17, 41/23, 42/27, 43/28, 44/21, 45/21, 46/22, 47/18, 48/15 (*The human rights situation in the Syrian Arab Republic*)³⁰. In esse il Consiglio – dopo aver richiamato tutte le risoluzioni precedentemente adottate – condanna innanzitutto la grave situazione dei diritti umani in Siria e le continue violenze che si verificano a danno della popolazione civile ed esorta il Governo siriano ad assumersi la propria «responsibility to protect the Syrian population and to respect and protect the human rights of all persons within its jurisdiction, including persons in detention and their families» (risoluzione 48/15, la più recente in materia, 8 ottobre 2021, 7^o *considerando*). In questa risoluzione il Consiglio deplora che «March 2021 marked 10 years since the peaceful uprising and its brutal repression that led to the conflict in the Syrian Arab Republic, which has had a devastating impact on civilians, including through grave violations and abuses of

durante quel periodo. Come indicato nel rapporto «The commission found reasonable grounds to believe that some violations may constitute international crimes» (*summary*).

³⁰ Oltre alla risoluzione 37/1, concernente *The deteriorating situation of human rights in Eastern Ghouta, in the Syrian Arab Republic* (Ghouta orientale è un'enclave controllata dai ribelli che si trova nella periferia di Damasco).

international human rights law and violations of international humanitarian law» (4° *considerando*).

Il Consiglio accoglie favorevolmente il lavoro svolto dalla *Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, istituita con risoluzione S-17/1 (del 23 agosto 2011) per indagare su tutte le violazioni dei diritti umani commesse dal marzo 2011 nel Paese (par. 4)³¹ e riafferma l'importanza delle iniziative volte a ottenere «justice, reconciliation, truth and accountability for violations and abuses of international human rights law and violations of international humanitarian law, and reparations and effective remedies for victims and survivors» (par. 5), come l'*International, Impartial and Independent Mechanism to Assist in the Investigation and Prosecution of Persons Responsible for the Most Serious Crimes under International Law Committed in the Syrian Arab Republic since March 2011* (istituito dall'Assemblea generale con risoluzione 71/240 del 21 dicembre 2016) e incoraggia gli Stati a sostenere attivamente tale meccanismo (par. 6)³². Il Consiglio sostiene fermamente gli sforzi dello *Special Envoy of the SG for Syria*³³ per compiere progressi nel processo politico di pacificazione e nell'effettiva attuazione della fondamentale risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza del 18 dicembre 2015 (par. 3) e condanna con la massima fermezza l'uso di armi chimiche in Siria (par. 17).

8. *I diritti umani in Myanmar*. – Un altro Paese frequentemente oggetto delle risoluzioni del Consiglio dei diritti umani è il Myanmar. Negli anni passati le risoluzioni relative a tale Stato hanno riguardato soprattutto il fenomeno delle detenzioni arbitrarie. La legislazione internazionale non fornisce una definizione chiara e precisa di detenzione arbitraria, sicché spetta ai singoli Stati elaborare leggi nazionali che definiscano i parametri di legalità delle detenzioni, rispettando i canoni internazionali in materia (ad es. l'art. 9 della Dichiarazione universale dei diritti umani). Il *Working Group on Arbitrary Detention*³⁴, nei suoi vari documenti, l'ha definita come «una detenzione che è contraria alle disposizioni dei maggiori strumenti internazionali in difesa dei diritti umani». La detenzione arbitraria, dunque, si verifica quando non ci siano fondamenti giuridici per la limitazione della libertà o laddove una persona sia privata della sua libertà nel momento in cui abbia esercitato le libertà e i diritti garantiti dalla Dichiarazione universale e dal Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Negli Stati dove esistono regimi dittatoriali o militari il fenomeno delle detenzioni arbitrarie colpisce soprattutto quelle persone (sia figure politiche ed istituzionali che semplici cittadini) che lottano contro il regime e che combattono per porre fine alle gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani da esso poste in essere. È questo il caso del Myanmar, ex Birmania, Paese del sud-est asiatico, un tempo una delle nazioni più ricche dell'Asia e oggi una delle meno sviluppate, che dal 1988 è stato governato da una giunta militare (SPDC, Consiglio di Stato per la

³¹ Il Consiglio, inoltre, esplicita la sua più profonda preoccupazione per i risultati della Commissione d'inchiesta emersi nel suo più recente rapporto A/HRC/48/70 del 13 agosto 2021 (11° *considerando*).

³² Il Consiglio esprime altresì apprezzamento per il lavoro svolto dal Meccanismo che ha condotto al rapporto, presentato il 12 febbraio 2021, A/75/743 (13° *considerando*).

³³ Lo *Special Envoy* è, dal 31 ottobre 2018, il norvegese Geir O. Pedersen.

³⁴ Dal 2020 il Presidente del *Working Group on Arbitrary Detention* è Miriam Estrada-Castillo (Ecuador).

pace e lo sviluppo) a capo di un regime dittatoriale. Regime che, per impedire l'esercizio delle libertà fondamentali sancite da molteplici strumenti internazionali, ha posto in essere, oltre a violenze fisiche e massacri, anche detenzioni e arresti arbitrari nei confronti di qualsiasi oppositore³⁵.

Per 10 anni (2011-2021), dunque, in Myanmar è stata in atto una transizione “democratica” da un regime militare a una democrazia parlamentare; con le elezioni del 2015 (e la Presidenza ricoperta da un civile dopo più di 50 anni di presidenti legati alla giunta militare) sembrava che il Paese potesse cambiare volto e che Aung San Suu Kyi potesse provare a limitare il potere conservato dall'esercito e a imporre, col tempo, un governo fatto completamente da civili. Le elezioni legislative del 2020 sono state vinte, come le precedenti, dalla Lega Nazionale per la Democrazia guidata da Aung San Suu Kyi. Il Partito dell'Unione della Solidarietà e dello Sviluppo, invece, ha conquistato solo poche decine di seggi. Per questo motivo il 26 gennaio 2021 il generale Min Aung Hlaing, comandante in capo delle forze armate, ha contestato i risultati del ballottaggio e ne ha chiesto la verifica, minacciando un intervento dell'esercito. La commissione elettorale ha rigettato le accuse e la situazione è precipitata nel giro di pochi giorni, trovando il suo epilogo negli eventi del 1° febbraio 2021, già sopra descritti. In seguito, i militari hanno dichiarato lo stato di emergenza, annunciando che il potere era stato consegnato al generale Min Aung Hlaing.

³⁵ Tra le persone che sono state oggetto di tali arresti v'è innanzitutto la *leader* politica e pacifista birmana Aung San Suu Kyi, guida di un movimento non-violento, la Lega Nazionale per la Democrazia (NLD), nonché premio Nobel per la pace del 1991 grazie al suo impegno nella difesa dei diritti umani. Fra alterne vicende, Aung San Suu Kyi, perseguitata dal regime, ha passato circa 15 anni in stato di arresto, diventando un vero e proprio “caso” internazionale. Il 7 novembre 2010 ci sono state le elezioni (dalle quali è stata esclusa la NLD) in cui il partito della giunta militare (USDP, Unione per la solidarietà e lo sviluppo) ha ottenuto l'80% dei voti, e dopo pochi giorni (il 13 novembre) le autorità hanno rilasciato Aung San Suu Kyi. Le elezioni sono state però pesantemente “condizionate” dal regime. Come Presidente è stato eletto (gennaio 2011) Thein Sein, ex primo ministro, che per oltre 10 anni ha fatto parte della giunta militare alla guida del Paese. Dal 30 marzo 2016 (in seguito alle elezioni del novembre 2015) al 21 marzo 2018 la carica di Presidente è stata ricoperta da Htin Kyaw, stretto collaboratore di Aung San Suu Kyi, primo civile a ricoprire l'incarico dopo più di 50 anni di presidenti legati ai militari (la transizione da un regime militare a una democrazia parlamentare aveva condotto ad alcuni risultati positivi: ufficialmente, infatti, il Paese non aveva più prigionieri politici o di coscienza, in quanto un “perdono presidenziale” del 1° gennaio 2014 aveva liberato coloro che erano detenuti a causa di una serie di reati sanzionati dalla legge d'emergenza utilizzata negli anni del regime militare, ma le cui conseguenze si erano prolungate sotto il nuovo percorso democratico avviato nel 2011). Le dimissioni di Htin Kyaw nel 2018 arrivavano in un momento difficile per il Paese a causa della repressione della minoranza musulmana Rohingya per cui proprio Aung San Suu Kyi è finita nel mirino delle critiche. Il medesimo giorno delle dimissioni di Htin Kyaw, l'allora Presidente della Camera dei rappresentanti, Win Myint, si dimise. Fu una mossa preparatoria alla sua candidatura (sostenuta dalla NLD) alla Presidenza del Paese e infatti il 28 marzo 2018 fu eletto con 403 voti su 636. Win Myint è rimasto in carica fino al 1° febbraio 2021, quando è stato arrestato (insieme a Aung San Suu Kyi) dalle forze armate birmane, nell'ambito di un colpo di Stato organizzato in protesta verso l'esito delle elezioni del novembre 2020, ritenute fraudolente (le elezioni per il rinnovo della Camera dei rappresentanti e della Camera delle nazionalità ed hanno visto la vittoria della NLD, che ha incrementato i propri seggi mantenendo la maggioranza assoluta in entrambi i rami del parlamento). Il 1° febbraio 2021, quindi, il Tatmadaw, l'esercito del Myanmar, ha arrestato in una sola mattina i vertici della LND aprendo così una nuova stagione di proteste e di lotta. Dopo le manifestazioni pacifiche delle prime settimane seguite al golpe, lo scontro con i militari è diventato infatti duro e continuo, impegnando il Tatmadaw in una vera e propria guerra civile contro il Governo di Unità Nazionale (NUG), un esecutivo ombra formato in larga parte da parlamentari dell'NLD ma anche da componenti della società civile.

Anche durante il periodo precedente il colpo di Stato del 2021, però, la situazione nel Paese era già molto delicata sotto molteplici aspetti. Tra le altre cose, il Governo del Myanmar (e dunque la stessa San Suu Kyi) è stato considerato responsabile di una delle crisi umanitarie più gravi degli ultimi anni, quella che ancora oggi coinvolge i Rohingya (minoranza etnica di religione islamica presente nello Stato di Rakhine)³⁶. Tale minoranza è stata oggetto di discriminazioni (come ad esempio le leggi che negano ai Rohingya i diritti di registrazione alla nascita, di sposarsi, di muoversi liberamente) e di persecuzioni (per le quali le Nazioni Unite hanno denunciato una vera e propria “pulizia etnica”), che hanno costretto centinaia di migliaia di persone a lasciare le loro case e rifugiarsi nei campi profughi in Bangladesh³⁷.

Per tali motivi l’attenzione del Consiglio si è spostata dal fenomeno delle detenzioni arbitrarie (nel periodo 2018-2021, infatti, è stata adottata una sola risoluzione in materia)³⁸ ad altre gravi forme di violazioni dei diritti umani, inclusi tortura e trattamenti inumani, rapimenti, violenze sessuali, sparizioni forzate, esecuzioni sommarie, spostamenti forzati di persone e distruzioni illegali di proprietà. Il Consiglio si è occupato di queste questioni sia nelle risoluzioni 39/2 (2018), 42/3 (2019) e 47/1 (2021), titolate *Situation of human rights of Rohingya Muslims and other minorities in Myanmar*³⁹, che nelle risoluzioni 37/32 (2018), 40/29 (2019), 43/26 (2020) e 46/21 (2021) titolate *Situation of human rights in Myanmar*. La risoluzione 37/32 – antecedente al colpo di Stato del 2021 – è incentrata sugli sviluppi positivi in Myanmar in materia di riforme politiche ed economiche e sottolinea l’importanza della democratizzazione, della riconciliazione nazionale e del buon governo (par.1), esortando il Governo ad adottare ulteriori misure volte a

³⁶ Si tratta di un territorio del Myanmar, inaccessibile a turisti e giornalisti, che si trova ad ovest del Paese.

³⁷ Numerose organizzazioni umanitarie e leader di Paesi occidentali hanno, dunque, criticato Aung San Suu Kyi per quella che è stata definita una “pulizia etnica” ai danni dell’etnia Rohingya. In realtà, come sostenuto da diversi analisti ed esperti, la persona che ha pianificato e ordinato le violenze non è stata Aung San Suu Kyi, ma il comandante in capo delle Forze armate birmane, il generale Min Aung Hlaing, cioè l’uomo più potente ed influente del Myanmar, attualmente Primo ministro.

³⁸ UN Doc. A/HRC/RES/42/22 del 26 settembre 2019, la quale è focalizzata sul ruolo svolto dal *Working Group on Arbitrary Detention*.

³⁹ Nella più recente risoluzione su tale tematica (47/1 del 16 luglio 2021), il Consiglio «*expresses its grave concern at continuing reports of serious human rights violations and abuses in Myanmar, in particular against Rohingya Muslims and other minorities, including of arbitrary arrests, deaths in detention, torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the deliberate killing and maiming of children, forced labour, the use of school buildings for military purposes, indiscriminate shelling in civilian areas, the destruction of buildings, homes and civilian properties, socioeconomic exploitation, forced displacement, hate speech and incitement to hatred, and sexual and gender-based violence against women and children, as well as restrictions on exercising the rights to freedom of religion or belief, of expression and of peaceful assembly, in particular in Rakhine, Chin, Kachin, Shan, Kayah and Kayin States and Sagaing and Mandalay regions, even during the ongoing COVID-19 pandemic*» (par. 1). Nei *considerando* di tale risoluzione sono presi in considerazione, citandone i compiti svolti in relazione al mandato ricevuto, una serie di organismi e meccanismi creati in seno al Consiglio o comunque sempre in ambito ONU, ossia *Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar* (v. UN Doc. A/HRC/46/56), *Working Group on Children and Armed Conflict of the Security Council* (v. UN Doc. S/2020/1243), *Independent Investigative Mechanism for Myanmar* (v. UN Doc. A/HRC/45/60), *Special Envoy of the Secretary-General on Myanmar*, *Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar* (v. UN Doc. A/HRC/42/50), riconoscendo in proposito «*the complementary and mutually reinforcing work of the various United Nations mandate holders working on Myanmar to improve the humanitarian situation and the situation of human rights in the country*» (20° *considerando*).

consolidare la transizione democratica nel pieno rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani (par. 2). La risoluzione 40/29 è poi focalizzata sulle continue segnalazioni di gravi violazioni e abusi dei diritti umani, in particolare negli Stati di Rakhine, Kachin e Shan (par. 1 s.), e denuncia la profonda preoccupazione del Consiglio per la recente escalation della violenza nello Stato di Rakhine tra le forze armate del Myanmar, il Tatmadaw, e l'esercito di Arakan (il principale gruppo armato dello Stato Rakhine). Anche la risoluzione 43/26 ha ad oggetto soprattutto tale questione: in essa il Consiglio esprime grave apprensione per il conflitto in corso negli Stati di Rakhine, Chin, Kachin e Shan tra le forze armate del Myanmar, l'esercito di Arakan e altri gruppi armati (par. 2).

La risoluzione 46/21 – successiva al colpo di Stato del 2021 – è invece dedicata alla situazione venutasi ad instaurare all'indomani del 1° febbraio 2021. Il Consiglio dei diritti umani, infatti, «*condemns in the strongest terms the deposition of the elected civilian Government by the Myanmar armed forces on 1 February 2021, which constitutes an unacceptable attempt to forcibly overturn the results of the general elections of 8 November 2020 and a major step back in the democratic transition of Myanmar, and a serious threat against the respect for and protection of human rights, rule of law and good governance, and democratic principles*» (par. 1); esso, inoltre, ribadisce il suo pieno sostegno alla transizione democratica del Myanmar e invita le forze armate a rispettare la volontà popolare espressa dai risultati delle elezioni dell'8 novembre 2020, nonché a porre fine allo stato di emergenza e a ripristinare il governo eletto (par. 2 s.); chiede l'immediato e incondizionato rilascio del Presidente Win Myint, del Consigliere di Stato Aung San Suu Kyi e di tutti coloro che sono stati arbitrariamente arrestati per motivi pretestuosi durante e dopo il 1° febbraio 2021 (compresi i funzionari governativi e i politici, i difensori dei diritti umani, i giornalisti, i membri della società civile, il personale medico, gli accademici, gli insegnanti, ecc.) e incoraggia il proseguimento del dialogo e della riconciliazione conformemente alla volontà espressa dal popolo del Myanmar (par. 4); soprattutto condanna l'uso sproporzionato della forza da parte dell'esercito del Myanmar (par. 6) e chiede ad esso di cercare una soluzione pacifica alla crisi, ricordando che le forze armate sono obbligate a rispettare i principi democratici, lo stato di diritto e i diritti umani (par. 6).

Alla situazione del Paese successivamente agli eventi del 1° febbraio 2021 e alla dichiarazione dello stato di emergenza è dedicata anche la 29^a sessione speciale del Consiglio, intitolata *Human rights implications of the crisis in Myanmar*. Nella risoluzione finale adottata in tale sessione, UN Doc. A/HRC/RES/S-29/1, il Consiglio «*deplores the removal of the Government elected by the people of Myanmar in the general election held on 8 November 2020, and the suspension of mandates of members of all parliaments, and calls for the restoration of the elected Government*» (par. 1) e «*calls urgently for the immediate and unconditional release of all persons arbitrarily detained, including State Counsellor Aung San Suu Kyi and President Win Myint, and others, and the lifting of the state of emergency*» (par. 2).

GIUSEPPE GIOFFREDI