

LA PANDEMIA COVID-19 E LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI NEL SISTEMA DELLE NAZIONI UNITE

GIUSEPPE GIOFFREDI
Università del Salento
giuseppe.gioffredi@unisalento.it

Abstract

Covid-19 has put a strain on, among other things, the stability of States with regard to the respect for human rights and fundamental freedoms: the consequences produced by the pandemic on the effective enjoyment of these rights have been numerous and serious freedom, indeed. For this reason, this paper aims to examine the current health crisis in the context of the UN system for the protection of human rights. The interventions of the Human Rights Council, but also of other bodies and procedures of the UN will therefore be analyzed. Furthermore, recently (on 1st July, 2020), the United Nations Security Council adopted Resolution 2532 (2000), the first of this body on the Covid-19 epidemic. Previously (April 2, 2020) the General Assembly unanimously issued the resolution “Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)”. These two important resolutions will also be analyzed.

Keyword: Covid-19; Human Rights; ONU; UN Human Rights Council; UN Security Council.

Sunto

Il Covid-19 ha messo dura prova, fra le altre cose, anche la tenuta degli Stati con riferimento al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali in quanto numerose e gravi sono state le conseguenze prodotte dalla pandemia sull'effettivo godimento di tali diritti e libertà. Per questo motivo il presente scritto si propone di esaminare l'attuale crisi sanitaria nel contesto del sistema ONU di tutela dei diritti umani. Saranno dunque analizzati gli interventi (sotto varie forme) del Consiglio dei diritti umani, ma anche di altri organismi e procedure delle NU (Alto Commissario, organi di controllo dei trattati, procedure speciali). Inoltre, recentemente (il 1° luglio 2020), il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 2532 (2000), la prima di questo organo sull'epidemia da Covid-19. Precedentemente (il 2 aprile 2020) l'Assemblea generale aveva emanato all'unanimità la risoluzione *Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)*. Anche queste due importanti risoluzioni – pur se non (come le precedenti) direttamente collegate alla tutela dei diritti umani – saranno oggetto di analisi.

Parole chiave: Covid-19; ONU; diritti umani; Consiglio dei diritti umani; Consiglio di sicurezza.

Introduzione

In data 1° luglio 2020, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite – finalmente rispondendo all’appello più volte lanciato dal Segretario generale – ha adottato, all’unanimità (circostanza assolutamente non scontata), la risoluzione 2532 (2000)¹ con la quale – dopo aver espresso grave preoccupazione per l’impatto devastante della pandemia di COVID-19 in tutto il mondo (in particolare nei paesi devastati da conflitti armati o in situazioni postbelliche o colpiti da crisi umanitarie) e aver considerato che l’estensione senza precedenti della pandemia potrebbe mettere in pericolo il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (Preambolo) – richiede «una cessazione generale e immediata delle ostilità in tutte le situazioni sulla sua agenda» (par. 1) e invita «tutte le parti in conflitto a impegnarsi immediatamente in una pausa umanitaria duratura per almeno 90 giorni consecutivi, al fine di consentire la consegna sicura, senza ostacoli e prolungata di assistenza umanitaria» (par. 2).

Si tratta di una risoluzione di grandissima importanza, sulla quale peraltro aleggiava il rischio di possibili “veti” (da parte di membri permanenti del Consiglio di sicurezza)², stante la situazione di crisi nei rapporti USA-Cina, nonché la posizione di alcuni Paesi (Cina e Russia) contrari alla gestione di una pandemia da parte di questo organo delle Nazioni Unite. Questa risoluzione, sulla quale torneremo più avanti, è solo il più recente atto – ed il più rilevante – prodotto in ambito ONU a seguito della pandemia COVID-19.

Non si tratta di un atto direttamente collegato alla tutela dei diritti umani (ma indirettamente senza dubbio), in quanto la responsabilità principale del Consiglio consiste nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali (art. 24 Carta ONU) ed è questo il fine che tale organo persegue. Direttamente riguardanti, invece, sia l’impatto della pandemia nei confronti di molteplici situazioni tutelate dal diritto internazionale dei diritti umani, sia la formulazione di inviti agli Stati circa i comportamenti da tenere per garantire la più corretta esecuzione possibile degli obblighi derivanti dal medesimo diritto internazionale, sono gli atti – prontamente elaborati ed adottati durante questo periodo di crisi sanitaria – provenienti da molteplici organismi rientranti nel sistema delle Nazioni Unite.

Fra questi ci occuperemo in particolare – ma non solo – degli interventi ad opera del Consiglio dei diritti umani, a causa della peculiarità di tale organismo. Torneremo, poi – non senza prima aver analizzato il ruolo dell’Assemblea generale nell’attuale contesto di crisi sanitaria – ad esaminare il recentissimo

¹ Un doc. S/RES/2532 (2020).

² Sul c.d. “potere di veto” e comunque sulle procedure di voto in seno alle organizzazioni internazionali (comprese naturalmente le Nazioni Unite): B. Conforti & C. Focarelli (2020). *Le Nazioni Unite*. Padova: Cedam; A. Del Vecchio (2012), *Diritto delle organizzazioni internazionali*. Napoli: ESI; U. Draetta (2020). *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Giuffrè; U. Draetta, M. Fumagalli Meraviglia (2011). *Il diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Giuffrè; S. Marchisio (2012). *L’ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*. Bologna: il Mulino; P. Pennetta, S. Cafaro, A. Di Stasi, I. Ingravallo, G. Martino, C. Novi (2018). *Diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Wolters Kluwer; C. Zanghi (2013). *Diritto delle Organizzazioni internazionali*. Torino: Giappichelli.

intervento del Consiglio di sicurezza, con cui abbiamo ritenuto opportuno, a causa della sua rilevanza, aprire il presente scritto.

1. Gli interventi dell'Alto Commissario e del Consiglio dei diritti umani

Una delle conseguenze prodotte dalla pandemia sul sistema onusiano di tutela dei diritti umani è stata l'interruzione (13 marzo) dei lavori del Consiglio dei diritti umani (UNHRC)³. La 43^a sessione ordinaria del Consiglio, infatti, prevista per il periodo febbraio-marzo 2020, è stata rinviata causa COVID-19⁴. Il Consiglio è un organismo delle Nazioni Unite – di recente istituzione – che lavora a stretto contatto con l'Alto Commissario per i diritti umani⁵.

Il 9 aprile 2020 si è tenuta una riunione virtuale del Consiglio dei diritti umani, nella quale l'Alto Commissario (Michelle Bachelet) e il Presidente del Consiglio (Elisabeth Tichy-Fisslberger) hanno ascoltato gli interventi e le richieste di alcuni degli oltre 400 partecipanti⁶. L'intento è stato quello di incoraggiare un dibattito, quanto più ampio possibile, sulla necessità di verificare, valutare e contrastare le conseguenze prodotte dalla pandemia sull'effettivo godimento dei diritti umani. E ciò non solo con riferimento alla compressione del diritto alla salute, ma in relazione alla dimensione universale ed integrata di tali diritti, così come riconosciuto dalla Dichiarazione di Vienna del 1993⁷.

In occasione di tale riunione, l'Alto Commissario, dopo aver opportunamente evidenziato e premesso che «COVID is “a colossal test of leadership” requiring coordinated action»⁸, individua due aree di azione, ossia «the immediate response

³ Organo sussidiario dell'Assemblea generale, il Consiglio dei diritti umani è stato istituito dalla stessa Assemblea con risoluzione 60/251 (A/RES/60/251, *Human Rights Council*)³, approvata il 15 marzo 2006 con 170 voti a favore, 4 contrari (fra cui gli Stati Uniti d'America) e 3 astensioni. Il Consiglio è un organo composto da 47 Stati membri delle NU, eletti direttamente e individualmente, con voto segreto, dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea generale secondo il criterio dell'equa ripartizione geografica. Esso è competente a promuovere a livello generale il rispetto e la difesa dei diritti di ogni uomo senza alcuna distinzione e ad esaminare le violazioni, in maniera specifica quelle che rivestono carattere flagrante e sistematico, di tali diritti. Il Consiglio, con sede a Ginevra, si riunisce regolarmente durante tutto l'anno, tenendo almeno 3 sessioni annuali e potendo convocare sessioni straordinarie quando sia necessario. Questo nuovo organo dell'ONU ha sostituito la Commissione dei diritti umani, che ha concluso definitivamente i suoi lavori in data 16 giugno 2006.

⁴ Questo il messaggio presente sul relativo sito: «Given the circumstances surrounding COVID-19, the Human Rights Council suspended its 43rd session on 13 March 2020. The resumed session will be held from 15 to 23 June 2020» (<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/hrc/pages/home.aspx>).

⁵ Per approfondimenti v. M. Bova (2011). *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici ed istituzionali*. Torino: Giappichelli; K. Boyle (2009), *The United Nations Human Rights Council: Politics, Power and Human Right*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, p. 121 ss.; R. Freedman (2013). *The UN Human Rights Council, a critique and early assessment*. Londra-New York: Routledge; R. Pisillo Mazzeschi (2020), *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Torino: Giappichelli, p.152 ss.; P. Scanella, P. Splinter (2007). *The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled*, in *Human Rights Law Review*, 7, p. 41 ss.; H. Upton (2007). *The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges*, in *Human Rights Law Review*, 7, p. 29 ss.; C. Zanghi, L. Panella (2019). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Torino: Giappichelli, p. 118 ss.

⁶ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25789&LangID=E>.

⁷ Facciamo riferimento alla *Conferenza mondiale sui diritti umani*, conclusasi con la *Dichiarazione di Vienna* e annesso *Programma d'azione* del 25 giugno 1993, in cui viene riconosciuto e consacrato che «[t]utti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi» (parte I, par. 5).

⁸ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25785&LangID=E>.

to the epidemic, and preparation of the recovery». Per quanto riguarda la “risposta”, indica sei punti nevralgici azione che sono immediatamente rilevanti e dovrebbero aiutare a elaborare politiche efficaci:

«1. All national efforts should seek to mitigate the impact of the epidemic on women, and on vulnerable groups [...]; 2. Extensive measures must be taken in every country to absorb the economic and social shocks of this epidemic, and to minimize the expansion of inequalities [...]; 3. Protection of health-workers and their adequate remuneration should be a paramount concern [...]; 4. When an existential threat faces all of us, there is no place for nationalism or scapegoating – including of migrants and minority communities [...]; 5. In every stage of this epidemic – including the recovery – efforts should be made to involve National Human Rights Institutions, civil society activists and human rights defenders [...]; 6. Any obstacle to medical efforts in one country heightens the risk for all of us [...].»

Quest’ultimo punto, in particolare, fa riferimento alle “sanzioni” che hanno impatti negativi sull’assistenza sanitaria e sui diritti umani delle persone vulnerabili. Queste, sanzioni, dunque, dovrebbero essere urgentemente revocate o modificate con “esenzioni umanitarie” efficaci per garantire l’accesso a forniture essenziali⁹.

Successivamente si è tenuta un’altra riunione virtuale (30 aprile 2020)¹⁰ del Consiglio, con i rappresentanti del Comitato di coordinamento delle procedure speciali (Coordination Committee of Special Procedures), per discutere sulle implicazioni della crisi COVID-19 sui diritti umani. Dalla lettura dello *statement*¹¹ della Presidente del Consiglio, rileviamo che i titolari dei vari mandati (delle Procedure speciali) hanno sviluppato strumenti e mezzi per assistere gli Stati e le altre parti interessate nella loro risposta alla crisi COVID-19, tra cui, una “general call” di oltre 60 titolari di mandato, che sottolineava che

«everyone has the right to life saving interventions; a wealth of up-to-date information; and recommendations and guidelines for national and international responses»¹².

Da ultimo, proprio nell’ottica del dibattito mondiale (cui si è fatto prima cenno) – incoraggiato congiuntamente dalla Presidenza del Consiglio dei diritti umani e dall’Alto Commissario delle Nazioni Unite – volto a condurre alla formulazione di inviti agli Stati circa i comportamenti da tenere per garantire la

⁹ In argomento v., per tutti, M. Sossai (2020). Le sanzioni internazionali sono un ostacolo alla risposta degli Stati alla pandemia da COVID-19?, in *SIDIBlog*, 5 aprile (<http://www.sidiblog.org>).

¹⁰ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25853&LangID=E>.

¹¹ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25852&LangID=E>.

¹² È questo un richiamo all’iniziativa (No exceptions with COVID-19: “Everyone has the right to life-saving interventions”) di un elevato numero di Relatori speciali, Esperti indipendenti, Gruppi di lavoro delle NU secondo cui: «Everyone, without exception, has the right to life-saving interventions and this responsibility lies with the government. The scarcity of resources or the use of public or private insurance schemes should never be a justification to discriminate against certain groups of patients». (<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E>).

più corretta esecuzione possibile degli obblighi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani anche durante la crisi sanitaria prodotta dal COVID-19, in data 29 maggio 2020 il Consiglio ha adottato due documenti: la decisione (di natura tecnica) 43/116 (Un. doc. A/HRC/DEC/43/116), concernente l'autorizzazione all'eccezionale "procedura di silenzio" di 72 ore¹³; lo *statement* del Presidente 43/1 (Un. doc. A/HRC/PRST/43/1, *Human rights implications of the COVID-19 pandemic*), molto più corposo e di natura sostanziale. In tale ultimo documento, il Consiglio – profondamente preoccupato per la perdita di vite umane e di mezzi di sussistenza, per la crisi delle economie e delle società a causa della pandemia di COVID-19 e del suo impatto negativo sul godimento dei diritti umani in tutto il mondo (Preambolo), nonché preoccupato per il fatto che tale pandemia perpetua e aggrava le disuguaglianze esistenti e che le persone maggiormente a rischio sono quelle in situazioni più vulnerabili (anziani, migranti, rifugiati, persone con disabilità, bambini ed altre categorie deboli) – prende atto con apprezzamento (par. 1) dei due documenti ONU *The guidance of the United Nations High Commissioner for Human Rights on human rights-compliant responses to the COVID-19 pandemic*¹⁴ e *The Secretary-General's policy brief on COVID-19 and human rights entitled "We are all in this together"*¹⁵; invita, inoltre, gli Stati a garantire che tutti i diritti umani siano rispettati, protetti e rispettati durante la lotta contro il COVID e che le loro risposte alla pandemia siano pienamente conformi ai loro obblighi in materia di diritti umani (par. 3); chiede, infine, all'Alto Commissario di preparare un rapporto sull'impatto della pandemia sul godimento dei diritti umani nel mondo, con riferimento alle buone pratiche e ai settori che destano maggiori preoccupazioni, e di presentarlo alla 46^a sessione ordinaria del Consiglio (par. 4).

2. Cenni sul ruolo degli organi di controllo dei Core Treaties e delle procedure speciali

Gli "organi di controllo" sono un complesso di organismi e di procedure internazionali di garanzia che vigilano sul rispetto dei "Core International Human Rights Treaties", ossia dei principali strumenti giuridici internazionali a tutela dei diritti umani adottati nel quadro onusiano (si tratta cioè dei nove trattati sui diritti umani, e relativi protocolli opzionali, più importanti)¹⁶. Si pensi, ad esempio, al Comitato dei diritti dell'uomo (CCPR), al Comitato sui diritti delle persone con disabilità (CRPD), al Comitato sui diritti dell'infanzia (CRC).

Le "procedure speciali", invece, sono specifici meccanismi di controllo (di natura politica) che sono istituiti – in seno al Consiglio dei diritti umani – per esaminare situazioni di un determinato Paese oppure tematiche di peculiare rilievo relative ai diritti umani. Introdotte dall'allora Commissione, possono essere

¹³ Che si applicherà esclusivamente alle attuali circostanze eccezionali in cui le riunioni plenarie del Consiglio non sono possibili a causa della pandemia di COVID-19 e che non potrà mai servire da precedente.

¹⁴ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>.

¹⁵ https://www.un.org/victimsofterrorism/sites/www.un.org.victimsofterrorism/files/un_-_human_rights_and_covid_april_2020.pdf.

¹⁶ <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.

dunque basate su mandati “tematici” oppure “geografici” e sono caratterizzate dalla creazione di organismi *ad hoc* (individuali o collegiali): *Special Rapporteur, Independent Expert, Working Group*¹⁷.

Ebbene, fin dall’inizio della crisi sanitaria (fra i primi ad esprimersi, ad esempio, vi sono stati il Comitato sui diritti delle persone con disabilità e l’Inviato speciale del Segretario generale sulla disabilità e l’accessibilità), gli organi di controllo e le procedure speciali hanno offerto il proprio contributo in relazione alle conseguenze della pandemia – con l’obiettivo di rafforzare il rispetto dei diritti umani da parte degli Stati anche in tale situazione emergenziale – adottando una serie di documenti, distinti su base tematica, concernenti: misure di emergenza, all’diritto alloggio, persone con disabilità, anziani, minori, persone in carcere, migranti e rifugiati, minoranze, informazione e partecipazione, privacy, attività imprenditoriale, ecc.

Tutte le raccomandazioni prodotte sono state rielaborate e tradotte in un “documento guida” – al quale si rimanda a causa dell’ampiezza dei suoi contenuti¹⁸ – che «deve e dovrà indirizzare gli Stati membri nella predisposizione di adeguate misure reattive nella dimensione protettiva dei diritti umani»¹⁹.

La Relatrice speciale dell’ONU sui diritti delle persone con disabilità, Catalina Devandas Aguilar, ha – ad esempio – sottolineato che a oggi ben poco è stato fatto per informare queste persone, fornendo loro indicazioni utili su come affrontare la pandemia. «Le persone con disabilità si sentono lasciate indietro», ha affermato Devandas, aggiungendo che

«le misure di contenimento, come l’allontanamento sociale e l’autoisolamento, non sono praticabili da coloro che si affidano al sostegno degli altri anche per mangiare, vestirsi e fare il bagno» e che «l’accesso ad aiuti finanziari è fondamentale anche per ridurre il rischio che queste persone e le loro famiglie si impoveriscano e aumenti ancor più la loro vulnerabilità»²⁰.

Con riferimento, invece ad un’altra categoria particolarmente debole, ossia i bambini, l’UNICEF ha rilevato che

«maltrattamenti, violenza di genere, sfruttamento, ed esclusione sociale potrebbero aumentare nei prossimi mesi, mettendo a rischio la sicurezza e il benessere di centinaia di milioni di bambini in tutto il mondo», sottolineando inoltre «l’emergenza dovuta alla carenza di medicine (in particolare vaccini) causata anche dalla riduzione dei trasporti (soprattutto

¹⁷ Sulle “procedure speciali” v., fra gli altri, M. Bova (2011), cit., p. 140 ss.; J. Gutter (2007). *Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead*, in *Human Rights Law Review*, 7, p. 93 ss.; A. Marchesi (2011). *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*. Milano: Franco Angeli, p. 80 ss.

¹⁸ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>.

¹⁹ C. Carletti (2020). *La Human Rights Machinery* di Ginevra e la tutela dei diritti umani a fronte dell’epidemia globale Covid-19, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2, pp. 377-378.

²⁰ Per approfondimenti: <https://www.un.org/development/desa/disabilities/news/dspd/covid-19.html>.

aerei) e dalle restrizioni commerciali che maggiormente impattano sui paesi in via di sviluppo»²¹.

Il “documento guida”, intitolato “COVID-19 Guidance” è datato 13 maggio 2020 ed è reperibile on line²². Esso, come già accennato, è molto ampio e approfondito e tratta i seguenti temi: Access to health care; Emergency measures; Leaving no one behind; Housing; Persons with disabilities; Older persons; People in detention and institutions; Information and Participation; Stigmatisation, xenophobia, racism; Migrants, Displaced People, and Refugees; Social and Economic Impacts; Food; Privacy; Children; Youth; Gender; Water, sanitation and hygiene; Indigenous peoples; Minorities; Business and Human Rights; International and Unilateral Sanctions; Trafficking; International Cooperation and Solidarity.

Il sistema di tutela dei diritti umani dell’ONU coordinato dall’Alto Commissario delle Nazioni Unite Michelle Bachelet (la c.d. “Human Rights Machinery di Ginevra”)²³ sta anche operando in stretto contatto con l’Ufficio del Segretario generale delle NU nel quadro del “Global Humanitarian Response Plan COVID-19. UN Coordinated Appeal. April-December 2020”²⁴, piano di risposta umanitaria lanciato il 25 marzo 2020 sulla base della considerazione per cui «a global approach is the only way to fight COVID-19»²⁵.

3. Le risoluzioni dell’Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza

Come accennato in premessa, la recente risoluzione 2532 del Consiglio di sicurezza ha costituito anche una risposta all’appello più volte lanciato dal Segretario generale relativamente alla crisi sanitaria in atto e volto ad ottenere un “cessate il fuoco” globale.

Nel suo appello del 23 marzo (*Secretary-General’s Appeal for Global Ceasefire*), António Guterres ha sottolineato che donne, bambini, persone con disabilità, emarginati e rifugiati, oltre che a pagare il prezzo più alto durante le guerre, sono tra quelli più a rischio durante la crisi scatenata dal COVID-19. Il Segretario generale ha inoltre ribadito che il virus è un nemico comune che non fa distinzioni tra nazionalità, gruppi etnici, credo religiosi e fazioni, esso attacca

²¹ Per approfondimenti: <https://www.unicef.org/press-releases/statement-unicef-executive-director-henriettafore-disruption-immunization-and-basic>.

²² https://www.ohchr.org/Documents/Events/COVID-19_Guidance.pdf.

²³ Per tale definizione v. C. Carletti (2020). La pandemia Covid-19: riflessioni tecniche proposte dagli organi dei trattati nel quadro della *Human Rights Machinery* di Ginevra, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, p. 696 ss. Sulla “UN Human Rights Machinery”: https://data.unaids.org/publications/irc-pub01/jc128-hrmachinery_en.pdf. Cfr. anche <https://unsdg.un.org/resources/strengthening-international-human-rights>.

²⁴ <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>; <https://www.humanitarianresponse.info/ru/programme-cycle/space/document/covid-19-global-humanitarian-response-plan>.

²⁵ Per approfondimenti v. <https://unric.org/it/covid-19-global-humanitarian-response-plan>.

tutti, indistintamente e senza tregua: «The virus does not care about nationality or ethnicity, faction or faith. It attacks all, relentlessly»²⁶.

Nel successivo appello del 3 aprile, il Segretario generale ha sollecitato le parti impegnate in conflitti armati in tutto il mondo ad abbassare le armi per dare a tutte le persone coinvolte in zone di conflitto la possibilità affrontare il contagio da coronavirus (che egli stesso ha definito la peggiore prova che il mondo si trova ad affrontare dalla fondazione delle Nazioni Unite 75 anni or sono) e sopravvivere alle sue conseguenze. Si è detto compiaciuto dai primi segnali positivi (dal precedente appello del 23 marzo): 70 Paesi nel mondo hanno condiviso il suo invito e almeno 10 Paesi hanno risposto positivamente, accettando il cessate il fuoco²⁷.

In tale contesto internazionale l'Assemblea generale dell'ONU, in data 2 aprile, adotta all'unanimità la risoluzione sulla solidarietà globale e la cooperazione internazionale contro il Covid-19 (Un doc. A/RES/74/270). Il voto si è svolto in base alle nuove regole ("silence procedure"), perché l'Assemblea non è stata in grado di riunirsi a causa della pandemia.

La risoluzione, intitolata *Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)*, è stata preparata da Norvegia, Svizzera, Singapore, Indonesia, Liechtenstein, Ghana e sponsorizzata da 188 paesi dell'Assemblea ed è il primo documento di questo organo su tale tema²⁸. La risoluzione – sottolineando gli effetti distruttivi del coronavirus sulle società e le gravi conseguenze per l'economia, i viaggi internazionali e il commercio – ha evidenziato la necessità di assistenza ai paesi più poveri e più colpiti. Richiedendo una maggiore solidarietà globale e una cooperazione internazionale contro la pandemia, l'Assemblea ha anche rimarcato che tutte le forme di razzismo e xenofobia devono essere contrastate e i diritti umani devono essere rispettati.

La risoluzione, dunque, evidenzia l'importanza di una risposta globale alla pandemia (e una maggiore cooperazione multilaterale nella lotta a quella che potrebbe definirsi una *nuova guerra*), che garantisca al contempo una ripresa sostenibile ed il pieno rispetto dei diritti fondamentali, attraverso l'adozione da parte di ogni Stato di misure urgenti per il contrasto ad ogni forma di discriminazione.

Dopo l'Assemblea generale, finalmente anche il Consiglio di sicurezza (1° luglio 2020) – opportunamente definito (il 9 maggio 2020) «assente (ingiustificato)

²⁶ Per leggere il testo originale dell'appello <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-03-23/secretary-generals-appeal-for-global-ceasefire>. Per un commento <https://www.onuitalia.it/coronavirus-il-segretario-generale-dellonu-lancia-un-appello-per-un-immediato-cessate-il-fuoco-globale>.

²⁷ <https://unric.org/it/covid-19-il-segretario-generale-onu-invo-ca-cessate-il-fuoco-globale>.

²⁸ D'altro canto, non è stata adottata la bozza di risoluzione presentata dalla Russia, che sollecitava i Paesi a porre fine alle guerre commerciali di fronte alle difficoltà causate dalla pandemia di coronavirus e a non prendere decisioni di sanzioni unilaterali senza l'approvazione del Consiglio di sicurezza. Per approfondimenti su tale punto cfr. M. Sossai (2020), cit., il quale afferma che sono state presentate in seno all'Assemblea generale delle NU «due bozze di risoluzione rivali tra loro: l'una successivamente approvata il 2 aprile 2020 ...; l'altra sponsorizzata dalla Federazione russa con l'appoggio, niente affatto casuale, di Cuba, Nicaragua e Venezuela, chiedeva fra l'altro la sospensione delle misure coercitive unilaterali. Quest'ultima iniziativa si inserisce nel più ampio dibattito sulla legittimità delle 'sanzioni' imposte dagli Stati Uniti nei confronti non soltanto dei Paesi già citati, ma soprattutto dell'Iran, dopo la decisione dell'amministrazione Trump di abbandonare l'accordo sul nucleare» (p. 1).

fin dall'inizio della pandemia»²⁹ – si esprime in maniera decisa con l'importante risoluzione 2532 citata in premessa del presente scritto. Con questa risoluzione il Consiglio risponde finalmente all'appello più volte lanciato dal Segretario generale, a cui sopra si è fatto riferimento.

Come pure già accennato, la risoluzione è stata adottata all'unanimità, circostanza assolutamente non scontata dato l'alto rischio di possibili “veti” che potevano essere posti da parte di membri permanenti del Consiglio (stante la situazione di crisi nei rapporti USA-Cina, nonché la posizione della Russia). Infatti, l'idea del “cessate il fuoco” generale per dare ad ogni paese la possibilità di far fronte all'epidemia da coronavirus non è stata accolta favorevolmente dagli Stati Uniti, che a maggio avevano già respinto una bozza di risoluzione che era in corso di negoziazione da marzo (la quale chiedeva appunto di porre fine alle ostilità nelle zone di conflitto per dare la possibilità ai governi locali di dedicare le proprie energie all'emergenza sanitaria)

La gestione della crisi da COVID-19 ha causato attriti tra Cina e Stati Uniti, creando ulteriori tensioni diplomatiche tra i due Paesi. Anche il tema delle sanzioni, come già accennato, è diventato centrale nel dibattito internazionale, in quanto l'Iran (verso cui sono previste dal 2018) è uno degli Stati più colpiti dall'epidemia e quindi deve affrontare una serie di problemi a livello internazionale nell'acquisto di forniture mediche. In questi mesi, inoltre, gli Stati Uniti hanno ignorato le ripetute richieste da parte dell'ONU a rinunciare alle sanzioni nei confronti di alcuni Paesi (Cuba, Corea del Nord, Siria e Iran) per permettere ai loro Governi di rispondere efficacemente alla crisi sanitaria.

In questa difficile situazione internazionale, comunque, è stata approvata la risoluzione 2532, che chiede la fine immediata delle ostilità e una pausa umanitaria nelle zone di conflitto in tutto il mondo per rafforzare la lotta contro il coronavirus. Ora ovviamente è fondamentale che il Consiglio (parr. 4-5-6, ris. 2532) vigili sull'effettivo rispetto della risoluzione e che dunque questa “pausa umanitaria” sia concretamente realizzata e venga realmente concesso pieno accesso alle organizzazioni umanitarie per sostenere le popolazioni colpite dalla pandemia.

Varie organizzazioni umanitarie (in primis *Save The Children*) ritengono però che tale “tregua” debba applicarsi a tutti i conflitti attivi, in quanto i bambini di tutte le guerre soffrono e meritano insieme alle loro famiglie di essere al sicuro dalla combinazione mortale di conflitti armati e del COVID-19. Il riferimento è all'esclusione dalla “pausa umanitaria” delle operazioni militari contro le organizzazioni designate come terroriste: «this general and immediate cessation of hostilities and this humanitarian pause do not apply to military operations against the Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL, also known as Da'esh), Al Qaeda and Al Nusra Front (ANF), and all other individuals, groups, undertakings and entities associated with Al Qaeda or ISIL, and other terrorist groups, which have been designated by the Security Council» (par. 3).

In chiusura della risoluzione (par.7) è molto rilevante il richiamo alla posizione delle donne, in quanto il Consiglio ne riconosce il “ruolo critico” nella lotta al COVID-19 chiedendone una “partecipazione piena, equa e significativa”:

²⁹ I.R. Pavone (2020), La pandemia di COVID-19: l'ONU finalmente batte un colpo?, in *SIDIBlog*, 9 maggio (<http://www.sidiblog.org>).

«Acknowledges the critical role that women are playing in COVID-19 response efforts, as well as the disproportionate negative impact of the pandemic, notably the socio-economic impact, on women and girls, children, refugees, internally displaced persons, older persons and persons with disabilities, and calls for concrete actions to minimize this impact and ensure the full, equal and meaningful participation of women and youth in the development and implementation of an adequate and sustainable response to the pandemic»³⁰.

Conclusione

L'evoluzione della crisi sanitaria scatenata dalla diffusione del Covid-19 ha dunque avuto inevitabili ripercussioni internazionali, sia sul piano politico che giuridico, sia a livello universale che regionale. Numerosi organismi, come visto, sono intervenuti, nell'ambito delle competenze loro attribuite dai rispettivi mandati, per operare nei vari settori coinvolti dall'attuale situazione sanitaria mondiale³¹. Fra questi organismi abbiamo analizzato gli interventi di quelli maggiormente collegati (direttamente o indirettamente) alla tutela dei diritti umani, cercando dunque di fornire un quadro analitico, pur se necessariamente sintetico, del rapporto fra pandemia da Covid-19 e sistema ONU di tutela dei diritti umani.

La promozione – ad opera dell'Alto Commissario dei diritti umani delle NU e dalla Presidenza del Consiglio dei diritti umani – di un dibattito mondiale (e conseguente riflessione generale) sull'impatto della pandemia nei confronti di molteplici situazioni tutelate dal diritto internazionale dei diritti umani ha comportato un proficuo intervento di molteplici organismi internazionali. Possiamo dunque affermare che il sistema onusiano ha prodotto un'interessante serie di riflessioni, osservazioni, documenti, nei quale oltre a verificare tale impatto, ha rimarcato la necessità di far fronte alle violazioni dei diritti umani (in molti settori) che si stanno verificando a causa della pandemia, formulando anche inviti agli Stati circa i comportamenti da tenere per garantire la più corretta

³⁰ Del resto, tra le prime a rilanciare l'appello del Segretario generale al "cessate il fuoco" sono state proprio le organizzazioni della società civile guidate da donne, ad esempio la *Women's International League for Peace* (WILPF), organizzazione pacifista di donne (<https://www.wilpf.org/covid-19>), ha pubblicato sul proprio sito un *policy paper* dal titolo "Centering Women, Peace and Security in Ceasefires" (<https://www.peacewomen.org/sites/default/files/!FINAL%20WPS%20Ceasefire%20Brief.pdf>).

³¹ Con riferimento ai sistemi regionali di tutela dei diritti umani (es. Consiglio d'Europa) oppure al ruolo di organizzazioni internazionali settoriali (es. Nato, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale), così come per approfondimenti sul ruolo dell'OMS (organizzazione maggiormente interessata, a causa delle sue competenze, dalla pandemia, ma per la cui analisi sarebbe stato necessario uno scritto autonomo) si rinvia a: P. Acconci (2020). La crisi economica al tempo dell'emergenza sanitaria covid-19. Le reazioni delle organizzazioni internazionali, in *Osorin* (www.osorin.it); F. Casolari (2020). Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus, in *Eurojus*, 2 marzo (www.rivista.eurojus.it); F. Gaudiosi (2020). Il Consiglio d'Europa: le iniziative relative alla pandemia da COVID-19 nel contesto europeo, in *Osorin* (www.osorin.it); Id. (2020). La NATO: le prime iniziative di lotta alla pandemia da COVID-19 nel contesto atlantico, in *Osorin* (www.osorin.it); I.R. Pavone (2020). La dichiarazione di pandemia di COVID-19 dell'OMS: implicazioni di *governance* sanitaria globale, in *BioLaw Journal*, 27 marzo (www.biodiritto.org); C.M. Pontecorvo (2020). Il diritto internazionale ai tempi del (nuovo) *Coronavirus*: prime considerazioni sulla recente epidemia di 'COVID-19', in *Diritti umani e diritto internazionale*, 14, pp. 195-216

esecuzione possibile degli obblighi derivanti dai trattati internazionali sui diritti umani di cui essi sono parti.

Un'ultima considerazione: sarà opportuno osservare bene – nei prossimi giorni – l'effettivo rispetto della risoluzione 2532 del Consiglio di sicurezza per verificare che la “pausa umanitaria” prevista dalla risoluzione sia concretamente realizzata e che dunque le organizzazioni umanitarie possano davvero portare sostegno alle popolazioni colpite dalla pandemia, soprattutto alle categorie maggiormente vulnerabili, non dimenticando mai che quella fra COVID-19 e guerra è una combinazione davvero mortale.

Bibliografia

- Acconci, P. (2020). La crisi economica al tempo dell'emergenza sanitaria covid-19. Le reazioni delle organizzazioni internazionali, in *Osorin* (www.osorin.it).
- Bova, M. (2011). *Il Consiglio dei diritti umani nel sistema onusiano di promozione e protezione dei diritti umani: profili giuridici ed istituzionali*. Torino: Giappichelli.
- Boyle, K. (2009), The United Nations Human Rights Council: Politics, Power and Human Right, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, p. 121 ss.
- Carletti, C. (2020). La *Human Rights Machinery* di Ginevra e la tutela dei diritti umani a fronte dell'epidemia globale Covid-19, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2, p. 376 ss.
- Carletti, C. (2020). La pandemia Covid-19: riflessioni tecniche proposte dagli organi dei trattati nel quadro della *Human Rights Machinery* di Ginevra, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 3, p. 696 ss.
- Casolari F. (2020). Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus, in *Eurojus*, 2 marzo (www.rivista.eurojus.it).
- Conforti B. & Focarelli C. (2020). *Le Nazioni Unite*. Padova: Cedam.
- Del Vecchio, A. (2012), *Diritto delle organizzazioni internazionali*. Napoli: ESI.
- Draetta, U. (2020). *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Giuffrè.
- Draetta, U., & Fumagalli Meraviglia M. (2011). *Il diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Giuffrè.
- Freedman R. (2013). *The UN Human Rights Council, a critique and early assessment*. Londra-New York: Routledge.
- Gaudiosi, F. (2020). Il Consiglio d'Europa: le iniziative relative alla pandemia da COVID-19 nel contesto europeo, *Osorin* (www.osorin.it).
- Gaudiosi, F. (2020). La NATO: le prime iniziative di lotta alla pandemia da COVID-19 nel contesto atlantico, *Osorin* (www.osorin.it).
- Gutter, J. (2007). Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead, *Human Rights Law Review*, 7, p. 93 ss.
- Marchesi, A. (2011). *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*. Milano: Franco Angeli.
- Marchisio, S. (2012). *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*. Bologna: il Mulino.
- Negri, S. (2018). *Salute pubblica, sicurezza e diritti umani nel diritto internazionale*. Torino: Giappichelli.
- Pavone, I.R. (2020). La pandemia di COVID-19: l'ONU finalmente batte un colpo?, in *SIDIBlog*, 9 maggio (<http://www.sidiblog.org>).
- Pavone I.R. (2020). La dichiarazione di pandemia di COVID-19 dell'OMS: implicazioni di *governance* sanitaria globale, in *BioLaw Journal*, 27 marzo (www.biodiritto.org).
- Pennetta, P., Cafaro, S., Di Stasi, A., Ingravallo, I., Martino, G., Novi, C. (2018). *Diritto delle organizzazioni internazionali*. Milano: Wolters Kluwer.
- Pisillo Mazzeschi, R. (2020). *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e prassi*, Torino: Giappichelli.
- Pontecorvo, C.M. (2020). Il diritto internazionale ai tempi del (nuovo) *Coronavirus*: prime considerazioni sulla recente epidemia di 'COVID-19', in *Diritti umani e diritto internazionale*, 14, pp. 195-216.
- Scanella, P. & Splinter P. (2007). The United Nations Human Rights Council: A Promise to be Fulfilled, in *Human Rights Law Review*, 7, p. 41 ss.
- Sossai, M. (2020). Le sanzioni internazionali sono un ostacolo alla risposta degli Stati alla pandemia da COVID-19?, in *SIDIBlog*, 5 aprile (<http://www.sidiblog.org>).
- Upton, H. (2007). The Human Rights Council: First Impressions and Future Challenges, in *Human Rights Law Review*, 7, p. 29 ss.

Zanghì, C. (2013). *Diritto delle Organizzazioni internazionali*. Torino: Giappichelli.

Zanghì, C. & Panella, L. (2019). *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Torino: Giappichelli.

