

Il meccanismo di protezione dei diritti umani dell'UNESCO: il 'Procedimento 104'

Mariano J. Aznar*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il Procedimento 104. – 2.1. Genesi del procedimento. – 2.2. L'adattamento istituzionale dell'UNESCO. – 2.3. I diritti tutelati dall'UNESCO. – 2.4. Struttura del Procedimento 104. – 3. Una valutazione del Procedimento. – 3.1. Una valutazione del Procedimento alla luce della sua prassi. – 3.2. Una valutazione del Procedimento da un punto di vista teorico. – 4. Considerazione conclusive.

1. Introduzione

Al termine della Seconda Guerra mondiale, si sono verificate almeno tre importanti evoluzioni nell'ambito dei diritti umani: si è imposta la necessità di tutelare tali situazioni giuridiche soggettive, a seguito delle terribili violazioni di tali diritti durante tale conflitto; si è deciso di tutelarli internazionalmente, sottraendo tale tutela al *domaine réservé* degli Stati; e, infine, si è iniziato a lavorare alla creazione di una rete istituzionale che si facesse carico di tale compito, che vedeva protagonista l'Organizzazione delle Nazioni Unite, sia dal punto di vista normativo che istituzionale. Se l'art. 2(7) della Carta delle Nazioni Unite poneva un limite all'intervento dell'Organizzazione per quei casi che ricadessero sostanzialmente nell'ambito della giurisdizione interna degli Stati, l'art. 1(3) includeva tra le finalità dell'ONU – in tal modo internazionalizzandola – la cooperazione internazionale nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione. A tal fine, venne attuato un programma normativo che portò all'adozione di una serie di trattati specifici per la protezione di tali diritti. Contemporaneamente, vennero gettate le fondamenta di una rete istituzionale incentrata sull'Assemblea Generale e sull'ECOSOC, attorno ai quali furono creati organi ausiliari di diversa natura, dotati di funzioni aventi ampiezze diverse, poi modificati e adattati nel corso del tempo.

Ciò ha propiziato la creazione di un sistema universale di protezione dei diritti umani, affiancato regionalmente da altri sistemi e arricchito dal lavoro di certi organismi specializzati delle Nazioni Unite, ai quali sono state attribuite, o che hanno sviluppato, competenze in settori specifici dei diritti umani. È questo il caso

* Professore ordinario (*Catedrático*) di Diritto internazionale pubblico nell'*Universitat Jaume I*, Dipartimento di Diritto Pubblico, Av. Sos Baynat s/n, 12071 Castellón (Spagna), maznar@uji.es. Desidero ringraziare il dott. Francesco Agnello per la traduzione in italiano. Qualsiasi errore, naturalmente, è da attribuirsi a me solo. Tutti i documenti citati sono disponibili sulla pagina *web* dell'UNESCO, salvo che non sia diversamente indicato. Tutti i siti *web* citati sono stati visitati per l'ultima volta il 15 giugno 2021.

dell'UNESCO, la cui Costituzione del 1945 aderisce a questo afflato di protezione e si spinge persino al di là della stessa Carta ONU, includendo tra i suoi fini principali quello «di contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza rafforzando, con l'educazione, le scienze e la cultura, la collaborazione tra le nazioni, allo scopo di garantire il rispetto universale della giustizia, della legge, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a vantaggio di tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione, e che la Carta delle Nazioni Unite riconosce a tutti i popoli» (art. I (1)). Se la Carta si limitava a *promuovere* la cooperazione in materia di protezione, l'Atto costitutivo dell'UNESCO si proponeva di *assicurare* il rispetto dei diritti umani. Beninteso, solo di quei diritti connessi con le competenze dell'Organizzazione – cioè quelli in materia di educazione, scienza e cultura – e con i suoi compiti istituzionali e questo, come cercheremo di mettere in luce nel prosieguo di questo articolo, ha avuto importanti conseguenze sui pregi e sui difetti del meccanismo di protezione dei diritti umani creato dall'UNESCO.

Il giorno successivo all'adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani, la Conferenza generale dell'UNESCO adottava una risoluzione mediante la quale dava mandato al Direttore generale dell'Organizzazione di favorire la diffusione del contenuto della Dichiarazione e di promuoverne l'insegnamento nelle scuole, nonché «to direct his programme sections to employ the Declaration where ever possible in their programme activities»¹. L'impulso iniziale dell'Organizzazione si tradusse nella negoziazione e adozione di una serie di convenzioni e raccomandazioni relative, fondamentalmente, alla eliminazione delle discriminazioni nell'ambito dell'educazione. Una pietra miliare lungo questo cammino è costituita dall'adozione della Convenzione e della raccomandazione concernenti la lotta contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento, ambedue del 14 dicembre 1960.² L'adozione di questo insieme di strumenti ha comportato l'avvio di un primo meccanismo di controllo: quello della presentazione da parte degli Stati di

¹ UNESCO, Conferenza generale, risoluzione 8.1, Doc. 4 C/Resolutions (4th session, 1949), p. 36 (disponibile solo in inglese, francese o spagnolo).

² Resa esecutiva in Italia con L. 13 luglio 1966, n. 656. Per il testo della raccomandazione della Conferenza generale, si veda UNESCO Doc. 11 C/Resolutions (11th session, 1960), p. 123. Va qui sottolineata una peculiarità relativa al procedimento di produzione normativa (sia *hard* che *soft*) dell'UNESCO: se un progetto di convenzione non ottiene la maggioranza dei due terzi dei voti espressi in sede di votazione finale, ma ottiene la maggioranza semplice, la Conferenza può decidere che il progetto di convenzione si trasformi in un progetto di raccomandazione da sottoporsi ad approvazione prima della conclusione della medesima sessione o, al più tardi, durante la sessione successiva. Per quanto abbiano natura diversa dal punto di vista normativo, le raccomandazioni perseguono il medesimo fine, in quanto formulano linee guida destinate a regolamentare internazionalmente una materia, invitando gli Stati membri dell'UNESCO ad adottare ogni misura – legislativa, o di altra natura – che sia necessaria, a seconda delle specificità del caso in questione e della normativa interna, al fine di rendere applicabili nei rispettivi ordinamenti interni i principi e le norme formulate.

rapporti di implementazione di tali convenzioni³ e raccomandazioni⁴, sulla base dell'art. VIII della Costituzione dell'UNESCO, secondo il quale «[o]gni Stato Membro sottopone all'Organizzazione, alle date e nella forma determinata dalla Conferenza generale, dei rapporti sulle leggi, regolamenti e statistiche che si riferiscono alle sue istituzioni ed alla sua attività nel campo educativo, scientifico e culturale, come pure sul seguito dato alle raccomandazioni e convenzioni di cui all'articolo IV paragrafo 4». Sono dunque solo le convenzioni approvate *in seno alla* Conferenza generale ad essere sottoposte al procedimento dei rapporti, mentre rimangono escluse altre convenzioni approvate in conferenze convocate dall'UNESCO⁵. Appare significativo, d'altro canto, che *tutti* gli Stati membri dell'UNESCO, siano essi parti o no di queste convenzioni, sono soggetti al sistema

³ Oltre alla Convenzione del 1960, solo un'altra convenzione resta oggi assoggettata a questo procedimento di controllo periodico: la Convenzione sull'Educazione tecnica e professionale (del 10 novembre 1989; non ancora ratificata dall'Italia). La Convenzione sui mezzi di proibizione e prevenzione degli illeciti nelle importazioni, esportazioni e trasferimento della proprietà dei beni culturali (del 17 novembre 1970, resa esecutiva in Italia con L. 30 ottobre 1975, n. 873) è stata anch'essa assoggettata al procedimento generale, fino al 2012, quando gli Stati parti istituirono un meccanismo specifico di monitoraggio, totalmente elettronico, in funzione a partire da ottobre 2018. Per il dibattito che ha portato all'adozione di questo meccanismo, si veda Doc. UNESCO C70/12/2.MSP/6. Si veda A. PAPATHANASSIOU, "Monitoring the Implementation of the 1970 UNESCO Convention Recent International and Quasi-International Developments", in *Art Antiquity & Law* 2014, p. 333 ss.; o F. SHYLLON, "Grasping the Nettle of Illicit Export, Import, and Transfer of Ownership of Cultural Objects", in *The Oxford Handbook of International Cultural Heritage Law*, F. FRANCONI, A.F. VRDOLJAK (eds), Oxford, 2020, p. 227 ss.

⁴ Allo stato attuale, le 15 raccomandazioni assoggettate al procedimento di rapporti periodici sono la raccomandazione concernente la lotta contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento (14 dicembre 1960); la raccomandazione relativa allo status del personale docente (5 ottobre 1966); la raccomandazione sull'educazione alla comprensione, alla cooperazione e alla pace internazionali e all'istruzione relativa ai diritti umani e alle libertà fondamentali (19 novembre 1974); la raccomandazione rivista sulla standardizzazione internazionale delle statistiche sull'istruzione (27 novembre 1978); la raccomandazione riguardante lo status dell'artista (27 ottobre 1980); la raccomandazione sulla convalida degli studi, dei diplomi e dei diplomi dell'istruzione superiore (13 novembre 1993); la raccomandazione relativa allo status del personale docente dell'istruzione superiore (11 novembre 1997); la raccomandazione sulla promozione e l'uso del multilinguismo e l'accesso universale al *cyberspazio* (15 ottobre 2003); la raccomandazione sul paesaggio urbano storico, compreso un glossario delle definizioni (10 novembre 2011); la raccomandazione sull'istruzione e l'apprendimento degli adulti (13 novembre 2015); la raccomandazione relativa all'istruzione e formazione tecnica e professionale (13 novembre 2015); la raccomandazione sulla conservazione del patrimonio documentario, compreso il patrimonio digitale, e l'accesso ad esso (17 novembre 2015); la raccomandazione riguardante la protezione e la promozione di musei e collezioni, la loro diversità e il loro ruolo nella società (17 novembre 2015); la raccomandazione su scienza e ricercatori scientifici (13 novembre 2017); e la raccomandazione sulle risorse educative aperte (25 novembre 2019).

⁵ Come ad esempio quella che ha portato all'adozione della Convenzione per la protezione dei beni culturali in caso di conflitto armato, del 1954, il relativo Regolamento ed i suoi Protocolli, i quali includono il suo specifico procedimento di controllo. Si veda H. SABA, "UNESCO and Human Rights", in *The international dimensions of human rights* (vol. 2), PH. ALSTON, K. VASAK (eds), Parigi-

dei rapporti⁶. Ad ogni modo, questo procedimento di controllo *sur pièce* non sarà analizzato in questo lavoro, il quale si concentrerà invece esclusivamente sull'esame delle comunicazioni relative ai 'casi' individuali e alle 'situazioni' concernenti l'esercizio dei diritti umani nelle sfere di competenza dell'UNESCO: il cosiddetto 'Procedimento 104', creato nel 1978 dal Consiglio esecutivo dell'Organizzazione.

A differenza di quanto accaduto per altri meccanismi del sistema universale di protezione dei diritti umani, questo procedimento non è stato studiato approfonditamente dalla dottrina⁷. Tuttavia, la documentazione e la casistica in materia sono

Westport, 1982, p. 403 ss.; o J. HLADIK, "Reporting system under the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict", in *International Review of the Red Cross*, 340/2020, disponibile su www.icrc.org.

⁶ Alcune convenzioni, a loro volta, reiterano (adattandolo di volta in volta) l'obbligo di presentazione dei rapporti. La Convenzione del 1960, ad esempio, lo fa nel suo articolo 7, dove viene precisato che «[g]li Stati parte della presente Convenzione dovranno indicare, in rapporti periodici che presenteranno alla Conferenza generale dell'ONU per l'educazione, la scienza e la cultura, nelle date e nella forma che essa determinerà, le disposizioni legislative e regolamentari e le altre misure che avranno preso per l'applicazione della presente Convenzione, comprese quelle prese per formulare e sviluppare la politica nazionale definita all'articolo 4, e inoltre i risultati ottenuti e gli ostacoli incontrati nella messa in opera».

⁷ Oltre all'unica pubblicazione in italiano che conosciamo sul tema – quella di F. MARGIOTTA BROGLIO, "Protezione internazionale dei diritti dell'uomo nei settori di competenza dell'UNESCO", in *Rassegna Quadrimestrale della Commissione Nazionale Italiana per l'UNESCO* 3/1985, p. 8 ss. – citiamo, a titolo esemplificativo, le seguenti opere (alcune delle quali fanno riferimento anche al sistema dei rapporti): PH. ALSTON, "The United Nations' Specialized Agencies and Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", in *Columbia Journal of Transnational Law* 1979, p. 79 ss.; ID., "UNESCO's Procedure for Dealing with Human Rights Violations", in *Santa Clara Law Review* 1989, p. 665 ss.; S. BASTID, "La mise en oeuvre d'un recours concernant les droits de l'homme dans le domaine relevant de la compétence de l'UNESCO", in *Völkerrecht Als Rechtsordnung Internationale Gerichtsbarkeit Menschenrechte. Festschrift für Hermann Mosler*, R. BERNARD, W.K. GECK, G. JAENICKE, H. STEINBERGER (a cura di), Berlin, 1983, p. 45 ss.; EAD., "Une Nouvelle Commission de Conciliation?", in *Mélanges offerts à Henri Rolin: problèmes de droit des gens*, Parigi, 1964, p. 1 ss.; I. BIGLINO, C. GOLAY, *The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Academy in-Brief No.2), Ginevra, 2013; F. COOMANS, "UNESCO and human rights", in *An introduction to the international protection of human rights* (2^a ed), R. HANSKI, M. SUKSI (eds), Turku, 1999, p. 219 ss.; Y. DONDEERS, "UNESCO's communications procedure on human rights", in *Research handbook on human rights institutions and enforcement*, N. RODLEY, T. VAN HO (eds), Londra, 2018 (versione SSRN, disponibile su www.ssrn.com/abstract=3247583); ID., "Cultural Human Rights and the UNESCO Convention: More than Meets the Eye?", in *Globalization, Culture, and Development: The UNESCO Convention on Cultural Diversity*, C. DE BEUKELAER, M. PYYKKÖNEN, J.P. SINGH (eds), Houndmills-Basingstoke, 2015, p. 117 ss.; ID., "UNESCO and Human Rights", in *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts*, G. OBERLEITNER (ed.), Singapore, 2018, p. 251 ss.; P.M. EISEMANN, "Quelques observations sur une procédure discrète de promotion des droits de l'homme: la 'procédure 104' de l'UNESCO", in *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au Professeur Paul Tavernier*, J-F. AKANDJI-KOMBÉ (coord.), Bruxelles, 2013, p. 707 ss.; L. HOLMSTRÖM (ed.), *Cases of the UNESCO Committee on Conventions and Recommendations: communications examined under the 104 EX/Decision 3:3 procedure of the Executive Board, 1978-1988*, Leiden-Boston, 2019; S.P. MARKS, "UNESCO and Human Rights: The implementation of Rights Relating to Education, Science, Culture and Communication", in *Texas International Law Journal* 1977-78, p. 35 ss.;

sufficientemente ampi da meritare un'analisi⁸. È un dato di fatto – come verrà osservato *infra* – che l'opacità voluta dagli Stati per questo procedimento non ha aiutato a far sorgere il dovuto interesse per il medesimo, tanto tra la dottrina che tra i suoi possibili fruitori, il che è ancora più preoccupante. La nostra speranza è che questo lavoro possa aiutare a far meglio conoscere un meccanismo di protezione dei diritti umani a chi potrebbe farne uso.

A tal fine, in primo luogo mostreremo lo sviluppo storico, gli elementi di carattere generale e l'evoluzione del Procedimento 104 (*infra* 2), per poter poi valutare tale procedimento nel quadro generale del sistema di applicazione del diritto internazionale (*infra* 3), riservando alla parte finale alcune considerazioni conclusive (*infra* 4).

2. Il Procedimento 104

Il Procedimento 104 è il procedimento più dettagliato e probabilmente il più efficace dell'UNESCO, in materia di diritti umani. Esso venne istituito a seguito di uno sforzo complesso, iniziato negli anni '50 e concluso nel 1978, con l'adozione della decisione 3.3 – per quanto esso venga ricordato come 'Procedimento 104' per via della sessione durante la quale fu adottato⁹ –, sulla base di uno studio preparatorio elaborato da un gruppo di lavoro del Consiglio esecutivo dell'UNESCO¹⁰. Nell'ambito di tale procedimento, all'UNESCO spetta il compito

ID., "The complaints procedure of the United Nations educational, scientific and cultural organization", in *Guide to international human rights law practice*, H. HANNUM (ed), Ardsley, 1999, p. 103 ss.; K.J. PARTSCH, K. HUFNER, "UNESCO procedures for the protection of human rights", in *Human rights: international protection, monitoring, enforcement*, J. SYMONIDES (ed.), Parigi, 2003, p. 111 ss.; K.J. PARTSCH, "La mise en œuvre des droits de l'homme par l'UNESCO. Remarques sur un système particulier", in *Annuaire français de droit international* 1990, p. 482 ss.; P. ROLLAND, "La nouvelle procédure d'examen des communications concernant la violation des droits de l'homme à l'UNESCO", in *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1980, p. 266 ss.; J. SYMONIDES, "UNESCO's Contribution to the Progressive Development of Human Rights", *Max-Planck Yearbook of United Nations Law* 2001, p. 307 ss.; S. VON SCHORLEMER, "UNESCO Dispute Settlement", in *Standard-Setting in UNESCO: Normative Action in Education, Science and Culture. Essays in Commemoration of the Sixtieth Anniversary of UNESCO* (vol. I), A.A. YUSUF (ed.), Leiden-Boston, 2007, p. 73 ss.; o D. WEISSBRODT, R. FARLEY, "UNESCO Human Rights Procedure: An Evaluation", in *Human Rights Quarterly* 1994, p. 391 ss.

⁸ È senz'altro utile a tal fine lo studio dell'UNESCO stessa, *Committee on Conventions and Recommendations*, Parigi, 2020. È necessario, tuttavia, segnalare che a causa della confidenzialità che caratterizza il Procedimento 104, l'accesso alle fonti primarie è ridotto. Oltre alle informazioni fornite all'interno delle pubblicazioni citate nella nota precedente (alcune delle quali hanno come autori *ex membri* dei comitati dell'UNESCO), il resto dei dati sono stati ricavati da documenti dell'UNESCO, molti dei quali tuttavia hanno carattere riservato o sono caratterizzati da una limitata diffusione. L'Autore di questo articolo si è messo in contatto in ben quattro occasioni con il Segretariato del CR, senza ottenere risposta alcuna, nonostante la decisione di mettere a disposizione del pubblico i documenti del CR una volta trascorsi venti anni, presa dal Consiglio esecutivo dell'UNESCO nella sua 171^a sessione.

⁹ UNESCO, Doc. 104 EX/Decision 3.3 (1978) ('Doc. 104', d'ora in avanti).

¹⁰ UNESCO, Doc. 104 EX/3 (1978), in ottemperanza alla decisione Doc. 102 EX/Decision 5.6.2.

di esaminare sia ‘casi’ individuali e specifici relativi a violazioni dei diritti umani, sia ‘situazioni’ relative a violazioni massicce, sistematiche o flagranti dei diritti umani, che siano la conseguenza di politiche contrarie ai diritti fondamentali, attuate tramite la legislazione o in via di fatto da uno Stato, o che siano il risultato di casi individuali simili (Doc. 104, par. 10).

2.1. Genesi del Procedimento 104

Pur potendo scegliere tra altri modelli più blandi, adottati allora in ambito ONU, l’UNESCO si parametrò al meccanismo dell’OIL¹¹, il più antico tra tutti e tra i pochi che all’epoca includevano un procedimento di comunicazioni individuali. Così come è accaduto per altri organismi specializzati del sistema onusiano, sin dalla sua creazione l’UNESCO aveva iniziato a ricevere comunicazioni da persone fisiche e ONG che lamentavano violazioni di diritti da parte degli Stati membri o non membri dell’Organizzazione¹². La stessa UNESCO, tuttavia, avvertiva allora che «having regard to the present provisions of the Constitution and regulations of the Organization, no cognizance [could] be taken of these communications»¹³. Ciononostante, a partire dal 1953, il Consiglio esecutivo dell’UNESCO pose in essere un procedimento secondo il quale tali comunicazioni venivano ricevute dal Direttore generale¹⁴ il quale, accusatane ricezione, le trasmetteva al Presidente del Consiglio. Questi le esaminava congiuntamente al *Bureau* del Consiglio¹⁵, rimettendo al Consiglio quelle comunicazioni che a suo avviso meritavano una risposta da parte dell’Organizzazione¹⁶. La futilità del procedimento fece sì che – sulla

¹¹ L’art. 24 della Costituzione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro prevedeva sin dall’origine (1919) che «[o]gni reclamo diretto all’Ufficio internazionale del Lavoro da una organizzazione professionale di lavoratori o di datori di lavoro contro uno dei Membri, perché non avrebbe provveduto in modo soddisfacente all’esecuzione di una convenzione cui ha aderito, può essere trasmesso dal Consiglio di amministrazione al governo posto in causa, il quale potrà essere invitato a fare le dichiarazioni che riterrà opportune al riguardo». A tal proposito si veda, tra gli altri, E.A. LANDY, “The Implementation Procedure of the International Labor Organization”, in *Santa Clara Law Review* 1980, p. 633 ss.

¹² Circa lo sviluppo di questo processo, si veda UNESCO, *Procedure for the protection of human rights, the legislative history of the 104 EX/3.3 procedure*, Parigi, 2009; per un commento critico: PH. ALSTON, “UNESCO’s Procedure for Dealing with Human Rights Violations”, cit.

¹³ UNESCO, Doc. 29 EX/Decision 11.3 (1952), p. 19.

¹⁴ UNESCO, Doc. 30 EX/Decision 11 (1953), p. 14.

¹⁵ Il *Bureau* del Consiglio è formato dal suo Presidente, da sei vicepresidenti (uno per ogni gruppo elettorale geografico) e dai presidenti dei singoli comitati del Consiglio.

¹⁶ Come ha segnalato Philip Alston, «in view of the Board’s self-asserted lack of competence in such matters, the only action envisaged was of a general policy nature, and this would be unlikely to provide any relief to the petitioner» (PH. ALSTON, “UNESCO’s Procedure for Dealing with Human Rights Violations”, cit., p. 671).

scorta del meccanismo creato dalla risoluzione 728 F dell'ECOSOC per la Commissione dei diritti umani¹⁷ – nel 1967 si adottasse la decisione 77 EX/8.3¹⁸ con alcune differenze rispetto al procedimento seguito dalla Commissione dei diritti umani, dal momento che le denunce relative ai casi individuali dovevano sempre essere trattate all'UNESCO in forma confidenziale, in una seduta non aperta al pubblico. A partire da allora, la natura confidenziale dell'esame delle comunicazioni è stata mantenuta nel sistema dell'UNESCO.

Il meccanismo continuava tuttavia a presentare problemi in termini di mancanza di efficacia, poiché né il Consiglio né il Comitato speciale per le discriminazioni nella sfera dell'insegnamento (l'organo che doveva conoscere delle comunicazioni) disponevano di parametri chiari in base ai quali adottare le loro decisioni. Il processo era eccessivamente lungo e questo spesso impediva di concludere l'esame di una comunicazione nell'ambito di una sola sessione del Consiglio. Inoltre, le informazioni che questo riceveva si limitavano alle osservazioni e alle conclusioni formulate dal citato Comitato speciale, senza altri dettagli. Per di più, a partire dal 1975, il Consiglio dovette esaminare in sessione pubblica i casi che il Comitato aveva esaminato nell'ambito di sessioni non aperte al pubblico, rendendo esplicita la contraddizione tra la natura pubblica dei rapporti e la natura confidenziale del procedimento¹⁹. A tutto ciò si assommava una pressione sempre maggiore delle presunte vittime che chiedevano di vedere le proprie comunicazioni trattate dall'UNESCO²⁰. Il Consiglio decise così, nel 1976, di intraprendere un processo di revisione del procedimento²¹ che,

¹⁷ E/Res/728 F (XXVIII), del 30 luglio del 1959. Tale risoluzione stabiliva un procedimento di 'Communications concerning human rights', e prevedeva due diversi tipi di comunicazioni (una di carattere confidenziale e l'altra no), che potevano essere inviate alla Commissione dei diritti Umani. I membri della Commissione potevano prendere visione degli originali, informando gli Stati interessati e permettendo loro di rispondere, non senza aver prima informato gli autori delle comunicazioni «that the Commission on Human Rights recognize[d] that it [had] no power to take any action in regard to any complaints concerning human rights». Questo procedimento, com'è ben noto, è stato successivamente modificato dall'ECOSOC – il quale però non è stato poi emulato dall'UNESCO – con la sua risoluzione 1235 (XCLL) del 1967 e, soprattutto, con la sua risoluzione 1503 (XLVIII) del 1970, oltre alla revisione attuata con la risoluzione 1 (XXIV) della Sottocommissione sulla Prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze della Commissione dei diritti umani.

¹⁸ UNESCO, Doc. 77 EX/Decision 8.3 (1967), p. 38.

¹⁹ Durante la 99ª sessione del Consiglio (1976), le divergenze su questo fronte erano chiare: a coloro che plaudivano alla 'diplomazia discreta' del procedimento (per esempio, le delegazioni italiana e belga) e che chiedevano di mantenere a porte chiuse la sessione del Consiglio, si contrapponeva una maggioranza che non condivideva affatto questo *modus operandi*. La proposta di una maggiore pubblicità venne rifiutata con un numero alto di astensioni (si veda UNESCO, *Procedure for the protection of human rights, the legislative history of the 104 EX/3.3 procedure*, cit., pp. 7-8).

²⁰ Nel 1976, ad esempio, quasi una trentina di comunicazioni, provenienti prevalentemente dal Cile, si accumularono sulla scrivania del Direttore generale dell'Organizzazione.

²¹ UNESCO, Doc. 99 EX/Decision 9.5, p. 68. Il paragrafo 8 invitava il Committee on Conventions and Recommendations in Education «to review its current procedure, including methods of work and on reporting to the Executive Board, with a view to making recommendations for improvement when necessary».

dopo varie analisi della prassi, delle sue carenze e delle sue possibili riforme²², diede luogo all'adozione, due anni dopo, della decisione 104/EX 3.3.

2.2. L'adattamento istituzionale dell'UNESCO

Tale processo obbligò l'UNESCO a riadattare anche la sua struttura, al fine di poter evadere le comunicazioni. Nel 1965, il Consiglio esecutivo aveva deciso che i rapporti periodici degli Stati sull'applicazione della Convenzione e della raccomandazione concernente la lotta contro la discriminazione nel campo dell'insegnamento del 1960 fossero esaminati da un Comitato speciale del Consiglio stesso²³. A tal fine, l'anno successivo, venne creato il suddetto Comitato speciale²⁴, che si riuniva occasionalmente. Nel 1967, il suo mandato venne ampliato perché esso potesse conoscere anche delle comunicazioni su casi specifici nelle quali si invocassero i diritti umani nella sfera dell'educazione, della scienza e della cultura²⁵. Nel 1968, la Conferenza generale dell'UNESCO chiese al Consiglio di prorogare il mandato del Comitato, a condizione che quest'ultimo adottasse «appropriate arrangements for reports by Member States on the implementation of conventions or recommendations to be examined by a subsidiary organ of the Board, such as the present Special Committee on Discrimination in Education [...]»²⁶. Il Consiglio tornò a istituire nuovamente il Comitato²⁷ ma, reputando che il suo Comitato sulle Discriminazioni nella sfera dell'insegnamento si sarebbe potuto occupare di esaminare anche i rapporti del Comitato misto di esperti OIL-UNESCO relativo all'applicazione della suddetta raccomandazione sull'insegnamento²⁸, decise di cambiare il nome di detto Comitato in 'Committee on Conventions and Recommendations in Education' ed affidargli tale compito²⁹. A partire da quel momento, il Comitato tenne le sue sessioni senza interruzione, cambiando nuovamente nome in 'Committee on Conventions and Recommendations' (CR o Comitato, d'ora in avanti)³⁰, acquisendo carattere permanente dopo la riforma del regolamento del Consiglio esecutivo nel 1985³¹ e divenendo l'organo fondamentale nell'ambito del Procedimento 104.

²² Si veda il rapporto del gruppo di lavoro in UNESCO, Doc. 102 EX/19 (1977).

²³ UNESCO, Doc. 70 EX/Decision 5.2.1 (1965).

²⁴ UNESCO, Doc. 71 EX/Decision 3.2 (1966).

²⁵ UNESCO, Doc. 77 EX/Decision 8.3 (1967).

²⁶ UNESCO, Res. 12.2 (Doc. 15 C/Resolutions, General Conference, 1968, p. 113).

²⁷ UNESCO, Doc. 81 EX/Decision 6.II (1968).

²⁸ Per maggiori informazioni si veda lo studio congiunto di UNESCO e OIL, disponibile su www.ilo.org.

²⁹ UNESCO, Doc. 82 EX/Decision 4.2.4 (1969).

³⁰ UNESCO, Doc. 104 EX/Decision 3.3 (1978).

³¹ UNESCO, Doc. 123 EX/Decision 4 (1985). Ai sensi dell'art. 18(1) del Regolamento sulle raccomandazioni agli Stati membri e le convenzioni internazionali, nella sua versione vigente, la Conferenza generale raccomanda al Consiglio esecutivo l'esame dei rapporti che siano stati inviati dagli Stati membri in relazione a tali convenzioni e raccomandazioni. Il Consiglio, a sua volta, lo raccomanda al CR.

Tuttavia, in quanto organo sussidiario, il CR ha subito la medesima evoluzione del Consiglio esecutivo dell'UNESCO dal quale dipende. Il Consiglio che sino al 1954 era formato da esperti indipendenti, a partire da tale anno si trasformò, infatti, in un organo formato da esperti rappresentanti dei rispettivi Stati; successivamente, dal 1995 persino il requisito dell'*expertise*³² smise di essere richiesto, benché molte delegazioni includano ancora oggi esperti di diritti umani (come fa di solito l'Italia). Formato oggi da trenta membri, esso si riunisce in sessione ordinaria due volte all'anno, durante la convocazione del Consiglio esecutivo, salva la facoltà di tenere sessioni straordinarie.

2.3. I diritti tutelati dall'UNESCO

Il Procedimento 104 non individua in dettaglio quali siano i diritti tutelati dall'UNESCO, ma presuppone *per relationem* l'esame delle violazioni dei diritti umani relativi all'ambito di competenza dell'Organizzazione, e cioè: educazione, scienza e cultura, ambiti ai quali si è aggiunta l'informazione. Il CR svolgerà dunque le sue funzioni «with respect to conventions and recommendations and will consider communications received by the Organization concerning cases and questions of violations of human rights within UNESCO's fields of competence» (Doc. 104, par. 14).

Sulla scorta di tale dato e dal momento che la decisione che crea il Procedimento 104 cita «the Universal Declaration of Human Rights, the international covenants on human rights and the various conventions and recommendations adopted by UNESCO» (Doc. 104, par. 2)³³, possiamo inferire che i diritti dei quali si occupa tale Procedimento sono i seguenti, da intendersi estensivamente:

- il diritto all'educazione (art. 26 DU e 13 PDESC, nonché art. 18(4) PDCP che include la libertà dei genitori o, se del caso, dei tutori legali di garantire che i bambini ricevano l'educazione religiosa e morale conforme alle proprie convinzioni);
- il diritto a prendere parte al progresso scientifico ed ai benefici ad esso riconducibili (art. 27(1) DU e art. 15(1)(b) PDESC);
- il diritto a partecipare liberamente alla vita culturale (art. 27(1) DU e art. 15(1)(a) PDESC);
- il diritto alla libertà di opinione e di espressione (art. 19 DU e art. 19 PDCP);
- il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 18 DU e art. 18(1) PDCP);
- il diritto, per l'autore, alla protezione degli interessi morali e materiali che discendano dalla produzione scientifica, letteraria o artistica (art. 27(2) DU e art. 15(1)(c) PDESC);
- il diritto alla libertà di associazione, inclusa la libertà sindacale, pur sempre nei limiti degli ambiti di competenza dell'UNESCO (art. 20 DU e art. 22(1) PDCP);

³² UNESCO, Conferenza generale, risoluzione 1.15, Doc. 28 C/Resolutions (1995).

³³ Nel prosieguo di questo articolo, ci si riferirà a tali strumenti nel seguente modo: art. X DU (per la Dichiarazione universale), PDESC (per il Patto sui diritti economici, sociali e culturali) e PDCP (per il Patto sui diritti civili e politici).

– il diritto di tutti i bambini, senza discriminazioni, alle tutele che la loro condizione di minori richieda, tanto da parte delle proprie famiglie che da parte della società o dello Stato (art. 24(1) PDCP); e

– il diritto dei membri delle minoranze ad avere una propria vita culturale, a professare, a praticare la propria religione e ad utilizzare la propria lingua (art. 27 PDCP).

Generalmente, le vittime della violazione di tali diritti sono quei soggetti che, in virtù della propria posizione o del proprio impiego, esercitano la propria attività in un campo di competenza dell'UNESCO (professori, studenti, ricercatori, artisti, scrittori, creativi, giornalisti, etc.)³⁴. Tuttavia, come afferma il CR, «[t]he activity of which the alleged victim is accused, and not necessarily his or her profession, is decisive in determining whether or not a communication is admissible»³⁵.

2.4. Struttura del Procedimento 104

Il Procedimento 104 si sviluppa in una fase di ammissibilità e in un'altra di merito³⁶, con alcune peculiarità per le 'situazioni'.

2.4.1. Ammissibilità

Il procedimento viene attivato con una concisa dichiarazione, che deve essere sottoscritta e redatta in inglese o in francese, requisito, quest'ultimo, che limita il diritto di accesso. Essa va indirizzata al Direttore generale (DG) dell'UNESCO³⁷; questi risponderà inviando all'autore un modulo che, una volta completato, costituirà la comunicazione ufficiale che sarà trasmessa al governo interessato ed esaminata dal CR³⁸. Ciò vuol dire che – al contrario di quanto accade in altri procedimenti di carattere universale (o regionale, in alcuni casi), che rifuggono da eccessivi

³⁴ Come chiarisce il CR, «[w]hen the profession of the alleged victim comes within UNESCO's fields of competence, there is a presumption at the stage of examination as to admissibility that there exists a link between the alleged violation and UNESCO's fields of competence» (UNESCO, *Committee on Conventions and Recommendations*, cit., p. 40).

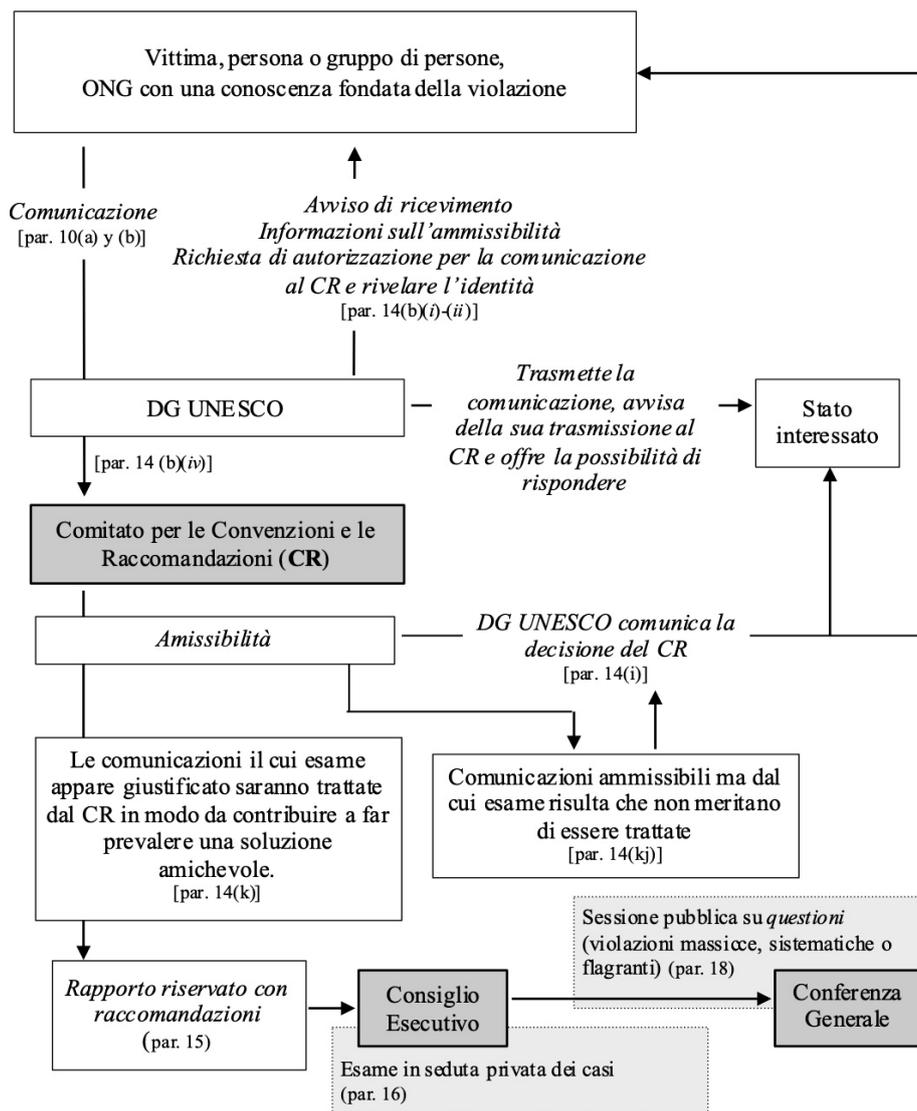
³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Secondo lo schema riprodotto nella seguente pagina, tratto e tradotto con alcune modifiche da K. HUFNER, *How to file complaints on HR violations*, Bonn, 2010, p. 153.

³⁷ Per quanto formalmente sia previsto così dal Procedimento 104 (par. 14(b)), bisogna però sottolineare che l'UNESCO avverte che tali notificazioni devono essere indirizzate alla Direzione dell'*Office of International Standards and Legal Affairs* (Office ISLA, d'ora in avanti) dell'UNESCO.

³⁸ Il Paragrafo 14(b) stabilisce che il DG deve (i) dare atto della ricezione delle comunicazioni e informare i loro autori sulle condizioni menzionate *supra* in materia di ammissibilità; (ii) sincerarsi del fatto che l'autore della comunicazione non abbia nulla in contrario a che, dopo essere stata trasmessa al governo interessato, la comunicazione venga trasmessa al CR insieme al nome dell'autore; (iii) una volta ricevuta una risposta affermativa, trasmettere la comunicazione al governo in questione, informandolo che la comunicazione sarà notificata al Comitato, insieme alla risposta che il governo intenda dare; e (iv) trasmettere la comunicazione al CR, congiuntamente alla risposta del governo, se pervenuta, e alle eventuali informazioni supplementari trasmesse dall'autore, tenendo conto della necessità di agire senza ritardi.

formalismi – la lettera iniziale inviata all'Organizzazione non viene presa in considerazione in sé e per sé: essa non costituisce la comunicazione che dovrà essere esaminata formalmente dall'UNESCO. Solamente alla ricezione del modulo ufficiale, la comunicazione può essere considerata formalmente e può darsi corso alle valutazioni circa la sua ammissibilità³⁹.



³⁹ Questione distinta dall'ammissibilità è quella della 'trasmissibilità' della comunicazione da parte del DG/Segreteria dell'UNESCO al CR, che è lasciata al loro buon criterio. Una copia del formulario può essere consultata all'Annesso IV di UNESCO, Doc. 209 EX/CR/2.

Tale vaglio di ammissibilità viene effettuato da parte del CR in una sessione non aperta al pubblico (Doc. 104, par. 14(c)) nell'ambito della quale vengono valutate ben dieci condizioni di diversa portata. Al fine di strutturare l'esame di queste condizioni in modo da poter garantire un minimo di coerenza, il CR ha realizzato una 'Procedural Practice', secondo la quale:

In considering communications, the CR has formulated certain principles, rules or lines of conduct for the implementation of 104 EX/Decision 3.3. These principles, rules or lines of conduct together constitute what is referred to as 'the procedural practice' of the CR. Although neither systematic nor all-embracing, the rules thus laid down provide useful guidelines for dealing with cases where circumstances are similar.⁴⁰

D'accordo con questa prassi del CR, le condizioni di ammissibilità di una comunicazione effettuata nell'ambito del Procedimento 104 si articolano nel seguente modo:

- da una parte, vengono fissate una serie di condizioni di carattere formale, che includono il divieto di inviare comunicazioni anonime (Doc. 104, par. 14(a)(i)) o di presentarle al di fuori di un lasso di tempo ragionevole rispetto alla data nella quale si siano verificati i fatti sui quali esse si fondano, o rispetto alla data in cui si sia venuti a conoscenza di tali fatti (Doc. 104, par. 14(a)(viii)). Se l'autore della comunicazione non risponde all'invito della Segreteria (la quale comunque rinnova l'invito), il CR considera *ipso facto* ritirata la comunicazione⁴¹;
- quanto alla vittima, la comunicazione deve provenire da una persona o da un gruppo di persone⁴² per la quale o per i quali si possa presumere ragionevolmente che siano le vittime di una violazione concreta – e non potenziale⁴³ – di uno dei diritti umani di competenza dell'UNESCO nelle materie dell'educazione, della scienza,

⁴⁰ UNESCO, Doc. 209 EX/CR/2, pp. 12-13, par. 46. L'Annesso II di questo documento raccoglie la prassi stabilita dal CR, d'ora in avanti citata come 'Prassi CR', seguita dal riferimento del paragrafo.

⁴¹ L'autore della comunicazione può – d'altra parte – chiederne il ritiro. Il CR, tuttavia, decide su tale richiesta, riservandosi «the right to check that the author has not come under any pressure»; il ritiro della Comunicazione viene in tal caso interpretato dal CR «as a friendly solution within the meaning of paragraph 14(k) of 104 EX/Decision 3.3», fine ultimo del Procedimento (Prassi CR, par. 28).

⁴² La comunicazione può altresì provenire da ogni persona, gruppo di persone o organizzazione non governativa che abbia una conoscenza attendibile di dette violazioni. A proposito di tale attendibilità della conoscenza, il CR ha affermato che «in all legal systems good faith is presumed. It has been considered that this rule should also apply in respect of the condition of admissibility» (Prassi CR, par. 2). Già nella fase di studio previa alla creazione del Procedimento si avvertiva che «most Member States suggest that the possibility of submitting communications to the Organization should be open to private individuals and non-governmental organizations that furnish evidence that they have a legitimate interest in so acting. Such a legitimate interest exists, for example, when the communication concerns the case of an individual who is a member of the organization in question, or when the objective of that organization is precisely the defence of those human rights whose violation is alleged by the communication» (UNESCO, Doc. 102 EX/19 (1977), par. 136).

⁴³ Prassi CR, par. 10.

della cultura o della comunicazione⁴⁴, non potendo tale comunicazione essere basata esclusivamente su considerazioni di altra natura (Doc. 104, par. 14(a)(ii) e (iii))⁴⁵;

– al contrario di quanto avviene dell'ambito di altri procedimenti internazionali, gli Stati non godono di legittimazione attiva. È stato infatti ritenuto inappropriato che gli Stati potessero presentare comunicazioni, tanto per via della natura del procedimento, quanto per la presenza degli Stati membri negli organi principali dell'UNESCO⁴⁶. È invece ammessa – ecco un'altra peculiarità del sistema – la presentazione di comunicazioni anche in relazione a Stati non membri dell'UNESCO; tuttavia, in assenza di collaborazione e dell'instaurarsi di un dialogo – fine ultimo del procedimento – in questi casi la comunicazione finisce per essere dichiarata inammissibile⁴⁷;

– la comunicazione non può essere sprovvista di fondamento, dovendo essa contenere i pertinenti elementi di prova (Doc. 104, par. 14(a)(v)) e non può basarsi esclusivamente su informazioni di stampa (Doc. 104, par. 14(a)(vii)); essa non può contenere espressioni ingiuriose⁴⁸ e non può costituire un abuso del diritto a presentare comunicazioni (Doc. 104, par. 14(a)(vi))⁴⁹;

– infine, la comunicazione deve specificare se si sia provato ad esaurire i ricorsi interni disponibili in relazione ai fatti che costituiscono oggetto della comunicazione, così come gli eventuali esiti di tali tentativi (Doc. 104, par. 14(a)(ix))⁵⁰.

⁴⁴ Il CR ha dichiarato che i seguenti diritti in via di principio non attengono alla sfera di competenza dell'UNESCO, salvo che non vengano in rilievo direttamente in tale contesto: diritto alla libertà di movimento, diritto ad emigrare, diritto ad associarsi liberamente, diritto al risarcimento del danno (Prassi CR, par. 5).

⁴⁵ Il paragrafo (iv) sancisce che la comunicazione «must be compatible with the principles of the Organization, the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights, the international covenants on human rights and other international instruments in the field of human rights».

⁴⁶ UNESCO, Doc. 102 EX/19 (1977) par. 135. Si veda K.J. PARTSCH, «La mise en œuvre des droits de l'homme par l'UNESCO. Remarques sur un système particulier», cit., p. 498. *Cfr.* PH. ALSTON, «UNESCO's Procedure for Dealing with Human Rights Violations», cit., p. 695.

⁴⁷ K.J. PARTSCH, K. HUFNER, «UNESCO procedures for the protection of human rights», cit., p. 118; e S.P. MARKS, «The complaints procedure of the United Nations educational, scientific and cultural organization», cit., p. 112.

⁴⁸ Il Comitato considera ingiuriosa una comunicazione che attacchi le 'fondamenta' di uno Stato membro, incluso la sua struttura sociale, la sua costituzione o la sua legislazione (Prassi CR, par. 9). La comunicazione potrà tuttavia essere esaminata – a patto che rispetti gli altri criteri di ammissibilità – una volta che i termini ingiuriosi o offensivi siano stati rimossi.

⁴⁹ Può integrare la fattispecie dell'«abuso del diritto» la mancata preservazione del carattere confidenziale delle comunicazioni. Secondo il CR, «[c]onfidentiality is considered to be essential for the success of the Committee's action. In cases where this principle is not observed by the author of the communication, it is up to the Committee to decide whether such indiscretion constitutes an abuse of the right to submit communications under the terms of paragraph 14(a)(vi) of 104 EX/Decision 3.3 and then to strike the communication from its list, as a kind of penalty» (ivi, par. 19).

⁵⁰ È significativo che il CR reputi che, dal momento che il Comitato non è un tribunale, «the author of a communication is not obliged to have exhausted domestic remedies, but to indicate whether steps have been taken to obtain them. The Committee has agreed that it should be flexible

A tutto ciò deve aggiungersi che le comunicazioni relative a questioni che siano già state risolte dagli Stati interessati in conformità con i principi in materia di diritti umani enunciati nella Dichiarazione universale dei diritti umani e nei Patti internazionali sui diritti umani non saranno, in via di principio, prese in considerazione (Doc. 104, par. 14(a)(x)). A tal proposito, non ci stanchiamo di ribadire la specificità del procedimento dell'UNESCO rispetto a quello proprio delle Nazioni Unite, tanto che non vi è incompatibilità ma complementarità tra questi procedimenti. Per tale ragione, il CR ha deciso che quando una comunicazione all'esame del Comitato è sottoposta o sia stata sottoposta all'esame di un altro organismo nell'ambito del sistema ONU, il Segretariato verificherà con questo organismo che non vi sia una indebita duplicazione o una incompatibilità, tenendo in considerazione, in particolare, gli obiettivi 'umanitari' del CR⁵¹. A tal proposito è stato aperto un canale di comunicazione costante tra il Segretariato ed altre organizzazioni internazionali competenti in materia di protezione dei diritti umani, al fine di poter ottenere informazioni complementari circa i casi trattati nelle comunicazioni e trasmetterle ai membri del Comitato. Nulla osta, tuttavia, a che una questione sottoposta a qualche altro meccanismo di protezione dei diritti umani sia contemporaneamente conosciuta nell'ambito del Procedimento 104. Come è stato segnalato, quando si richiedono all'autore informazioni circa l'eventualità che il medesimo caso sia stato sottoposto ad un altro meccanismo internazionale di protezione dei diritti umani, «ce n'est pas pour pouvoir examiner la recevabilité, mais pour pouvoir recueillir éventuellement des informations supplémentaires de la part de ces instances»⁵².

La lunga lista di condizioni di ammissibilità, da tenere in considerazione cumulativamente, fa sì che questa sia probabilmente la fase più rilevante tra tutte. Basti a tal proposito ricordare che un terzo di tutte le comunicazioni presentate dall'avvio del meccanismo, nel 1978, sino ad ottobre 2019 sono state dichiarate inammissibili, o il loro esame è stato sospeso o è tuttora in corso; e che, nella sua 196^a sessione, il Consiglio esecutivo dell'UNESCO ha sottolineato l'importanza di prestare attenzione all'applicazione dei criteri di ammissibilità al fine di garantire una maggiore trasparenza. In questo senso, il CR, nella sua 171^a sessione ha affermato che «when a communication is declared admissible, the Committee should specify, in the light of 104 EX/Decision 3.3, the criteria and conditions underlying the decision of admissibility»⁵³.

Il Comitato ha inoltre insistito sull'importanza della cooperazione dello Stato interessato, facendo discendere conseguenze dall'assenza di tale cooperazione⁵⁴. A

in this regard. Consequently, and contrary to the procedure applied by other authorities, a communication could therefore be admissible under the procedure established in 104 EX/Decision 3.3, even if domestic remedies have not been exhausted» (ivi, par. 13).

⁵¹ Ivi, par. 14.

⁵² K.J. PARTSCH, "La mise en œuvre des droits de l'homme par l'UNESCO. Remarques sur un système particulier", cit., p. 497.

⁵³ Prassi CR, par. 21.

⁵⁴ Si veda *infra* n. 70.

tal fine, i rappresentanti statali sono sempre invitati (almeno in tre occasioni, come consta dalla prassi) perché possano fornire tutti i chiarimenti che reputino opportuni, anche se la loro presenza non è obbligatoria⁵⁵. Una volta trasmessa la comunicazione da parte del DG⁵⁶, il governo ha a disposizione tre mesi per poter far conoscere la sua posizione e, in mancanza, il CR inizierà l'esame di ammissibilità e si pronuncerà sulla stessa nel corso della prima riunione in cui tale comunicazione sia presa in esame. Nel caso di rilievi di inammissibilità da parte dello Stato interessato, il CR prenderà in esame tali argomentazioni e «would endeavour to take a decision at the first meeting»⁵⁷. A tal fine, il Comitato prenderà in considerazione le informazioni fornite all'interno della comunicazione, inoltre «may avail itself of the relevant information at the disposal of the Director-General [dell'UNESCO]» (Doc. 104, par. 14(f)). Tali informazioni possono provenire da fonti diverse: da relatori speciali dei diversi organi del sistema ONU, da ONG o trovare fondamento nella capacità riconosciuta al Direttore generale in materia di *fact-finding*. Quest'ultima deriva dai compiti che tanto la Conferenza generale dell'UNESCO, quanto il suo Consiglio esecutivo gli hanno conferito nella promozione dei diritti umani⁵⁸, incluso l'utilizzo dei suoi buoni uffici per motivi 'umanitari'⁵⁹.

Il CR è l'unico organo sussidiario del Consiglio esecutivo che ha facoltà di adottare decisioni sue proprie, anche se può ricevere raccomandazioni da parte di altri

⁵⁵ Prassi CR, par. 23. A partire dall'assenza dello Stato interessato non si può far discendere automaticamente — ha chiarito il CR — l'inammissibilità della comunicazione. Allo stesso modo, nonostante uno Stato possa richiedere il differimento dell'esame di una comunicazione, il CR gode del potere discrezionale di condurre tale esame nel momento che reputi opportuno (ivi, par. 27).

⁵⁶ Secondo le prassi sviluppata dal CR, ogni nuova comunicazione e ogni informazione supplementare trasmessa al Segretariato dall'autore di una comunicazione deve arrivare al governo interessato almeno un mese prima della sessione del Comitato. In caso contrario, al rappresentante del governo in questione viene garantita la possibilità di richiedere che la comunicazione venga esaminata durante la riunione successiva affinché le competenti autorità del suo Paese possano prendere posizione rispetto a tali informazioni nuove o supplementari. Durante la 156^a sessione del Consiglio esecutivo, il Comitato ha deciso che qualsiasi governo interessato debba far conoscere la sua posizione circa una comunicazione nuova nel termine di tre mesi a partire dal momento in cui il Segretariato gliel'abbia trasmessa.

⁵⁷ Prassi CR, par. 21.

⁵⁸ Ivi, par. 26. Si veda PH. ALSTON, "UNESCO's Procedure for Dealing with Human Rights Violations", cit., p. 694. Quella del DG non è dunque una competenza implicita per la *fact-finding*, sul modello di quella che il Segretario generale delle Nazioni Unite possiede in virtù dell'art. 99 della Carta. Si veda M.J. AZNAR, "La determinación de los hechos por el Secretario General de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (1945-1995)", *Revista Española de Derecho Internacional* 1996, p. 71 ss. Tuttavia, il medesimo paragrafo 14(f) non chiarisce come il DG possa arrivare a 'disporre' di tali informazioni. In un'occasione il CR ha chiesto al Consiglio esecutivo che affidasse a uno dei membri del CR stesso — previa consultazione e d'accordo con il governo interessato — il compito di recarsi *sur place*, assistito dal Direttore generale o da un suo rappresentante, per intavolare un dialogo con il governo circa le affermazioni contenute nella comunicazione (UNESCO, Doc. 120 EX/15 PRIV., par. 69).

⁵⁹ Ciò è accaduto in almeno quattro occasioni, ad opera del DG e sempre con il consenso dello Stato interessato dalla comunicazione (D. WEISSBRODT, R. FARLEY, "UNESCO Human Rights Procedure: An Evaluation", cit., p. 400).

organi dell'UNESCO; e, per quanto il Consiglio non possa modificare tali decisioni né le loro basi,

Members of the Board can nevertheless comment on the Committee's report and ensure that the position of the representatives of the governments concerned is reflected accurately in the minutes of the Board session. The Executive Board takes note and may or may not endorse the decisions contained in the Committee's report, regardless of whether or not they are intended to have effect. If it disagrees with a decision by the Committee it can request it to reconsider the case⁶⁰.

Nel caso di mancato rispetto delle condizioni *supra* analizzate, il CR dichiarerà in via definitiva l'inammissibilità di una comunicazione, notificando la decisione al suo autore e allo Stato interessato (Doc. 104, par. 14 (i))⁶¹. Come ha segnalato il Consiglio esecutivo nella sua 156^a riunione⁶², il fatto che una comunicazione sia dichiarata ammissibile non comporta una condanna del governo in questione. Alla stessa maniera, «the Committee can declare a communication inadmissible [perché non risponde ai requisiti sopra indicati] and at the same time express its strong concern about the seriousness of the human rights violation it refers to»⁶³. Infine, l'esame di una comunicazione può essere sospeso in attesa di ricevere informazioni supplementari, quali la decisione di un tribunale nazionale, informazioni provenienti da altri organi delle Nazioni Unite, del Comitato internazionale della Croce Rossa o di organismi regionali di diritti umani; in tal caso, la comunicazione resta iscritta al ruolo fino al suo riesame⁶⁴.

2.4.2. Merito

Da quanto osservato nei paragrafi precedenti, può desumersi che tra la fase dell'ammissibilità e la fase del merito tende a crearsi una certa confusione. Durante ogni sessione, il CR esamina a porte chiuse le comunicazioni trasmesse dal DG⁶⁵, così come i casi il cui esame è già in corso, a meno che decida altrimenti; in questa sede

⁶⁰ Prassi CR, par. 33. Questa prassi non chiarisce la portata di tale richiesta di riesame da parte del Consiglio esecutivo. L'opacità della prassi, similmente, non ci consente di trarre alcuna conclusione, sebbene sia chiaro che il Comitato «does not refuse to re-examine a communication previously declared inadmissible if new facts relating to it are brought to its notice. In that event, the Secretariat must ask the author to fill out a new form» (ivi, par. 29).

⁶¹ Esso può inoltre «dismiss any communication which, having been found admissible, does not, upon examination of the merits, appear to warrant further action. The author of the communication and the government concerned shall be notified accordingly» (UNESCO, Doc. 104, par. 14 (j)).

⁶² Prassi CR, par. 21.

⁶³ Ivi, par. 22.

⁶⁴ Ivi, par. 25. Il Comitato chiarisce anche che «[i]f a number of circumstances that were relevant when the communication was submitted have changed in the meantime, the Committee has decided to suspend consideration of the communication in its present formulation» (ivi, par. 30).

⁶⁵ Il DG, rappresentato dal Direttore dell'Office ISLA – e, significativamente, non dalla Divisione dei diritti umani – presenta, all'inizio di ogni sessione del CR un'informativa orale con la quale passa brevemente in rassegna le comunicazioni che non siano state considerate trasmissibili al Comitato.

si apre nuovamente la possibilità per il Comitato di cercare di ricavare maggiori informazioni tramite i canali sopra segnalati (Doc. 104, par. 14(h)). All'inizio dell'esame di ogni comunicazione, il direttore dell'Office ISLA presenta una sintesi di ciascuno dei casi, fornendo le informazioni più recenti in suo possesso, in particolare quelle che non sia stato possibile includere nella documentazione. Successivamente, il rappresentante del governo interessato viene invitato a esprimere, davanti ai membri del CR, il suo punto di vista sulla comunicazione o le comunicazioni delle quali si tratti. I membri del Comitato possono porre domande al rappresentante o chiedergli informazioni supplementari. La deliberazione sul contenuto della decisione da adottarsi in relazione ad ogni comunicazione viene effettuata senza la presenza del rappresentante dello Stato interessato⁶⁶, così come deciso dal Consiglio esecutivo nella sua 140^a riunione, al fine di «ensure equal treatment of all states, recognizing the principle that states cannot be both judges and judged at the same time, assisting decision-making by consensus and maintaining confidentiality»⁶⁷. Tuttavia, il Procedimento 104, così come altri meccanismi universali – tutti, bisogna ammetterlo –, non lascia spazio ad una presenza dell'autore della comunicazione, al quale è impedito di poter intervenire in seno al Comitato. Solo in «exceptional circumstances», il CR può richiedere al Consiglio esecutivo «to authorize it under Rule [30] of the Rules of Procedure to take appropriate action» al fine di assicurare la presenza dell'autore della comunicazione (Doc. 104, par. 14(g))⁶⁸.

Il CR non si pronuncia sulla veridicità dei fatti; non esercita, da questo punto di vista, una funzione contenziosa ma, tenuti questi in conto, si limita a informare il Consiglio esecutivo dell'avvenuto esame della comunicazione⁶⁹. Queste informative

shall contain appropriate information arising from its examination of the communications which the Committee considers it useful to bring to the notice of the Executive Board. The reports shall also contain recommendations which the Committee may wish to make either generally or regarding the disposition of a communication under consideration (Doc. 104, par. 15).

A sua volta, il Consiglio esecutivo esaminerà le informative confidenziali del CR in una sessione non aperta al pubblico⁷⁰ e adotterà «further action as necessary

⁶⁶ Il Segretariato adotta le misure necessarie perché le comunicazioni relative a uno o più membri del Comitato siano esaminate alla fine di ogni sessione giornaliera.

⁶⁷ UNESCO, Doc. 140 EX/3 Priv., par. 151-154.

⁶⁸ *Rules of Procedure of the Executive Board* (2020 Edition), disponibile su portal.unesco.org. Il riferimento va interpretato come un rinvio al paragrafo 4 della *Rule 30* attualmente in vigore, secondo cui «[o]bservers of intergovernmental or international non-governmental organizations and other qualified persons may be invited by the Board to address it on matters within their competence».

⁶⁹ La prassi rivela che il CR informa di tutte le comunicazioni ricevute siano esse state dichiarate singolarmente inammissibili o no (H. SABA, “UNESCO and Human Rights”, cit., p. 420).

⁷⁰ Può essere interessante rilevare che il Comitato ha la possibilità di far esaminare pubblicamente la comunicazione dal Consiglio esecutivo, in seguito al reiterato silenzio dello Stato membro interessato. Ai sensi dell'Annesso V di UNESCO, Doc. 209 EX/CR/2 – che raccoglie tutta una serie di formule utilizzate dal CR nelle sue decisioni, fornendo esempi delle possibili determinazioni del

in accordance with Rule [29] of the Rules of Procedure» (Doc. 104, par. 16, nella sua versione vigente). Ai sensi di questa *Rule*, che – nel suo primo paragrafo – riconosce l’eccezionalità delle sessioni del Consiglio non aperte al pubblico, quest’ultimo organo «shall determine the persons who shall be present, having regard to Article VI.3 of the Constitution, to the right of Members to be accompanied by advisers or experts, and to agreements entered into with the United Nations and the Specialized Agencies». Le decisioni adottate dal Consiglio durante una sessione non aperta al pubblico saranno oggetto di specifica comunicazione – più o meno dettagliata – nell’ambito di una successiva sessione pubblica; il Consiglio deciderà se sarà opportuno pubblicare un comunicato nel quale si dia conto di quanto avvenuto durante tale sessione⁷¹.

Le decisioni del Consiglio sono prese nello spirito della finalità principale del Procedimento 104, cioè far prevalere una soluzione amichevole destinata a favorire la promozione dei diritti umani che rientrino nella sfera di competenza dell’UNESCO. Se si riesce a ottenere il necessario consenso, il Consiglio è solito far sue le raccomandazioni formulate dal CR. Tra l’altro, può invitare il DG a dare seguito alle sue raccomandazioni. Il Comitato resta tuttavia libero di adottare le decisioni che reputi opportune nel caso di specie: dichiarare che la comunicazione non è ammissibile o è infondata, richiedere informazioni supplementari, istituire una missione di accertamento dei fatti, nominare un relatore speciale per il caso scegliendolo tra i suoi membri, trovare una soluzione conciliativa con lo Stato in questione o – qualora niente di tutto ciò fosse possibile – rinviare l’analisi della comunicazione ad una sessione successiva⁷².

Una volta conclusa la riunione, si informa l’autore della comunicazione e lo Stato interessato delle decisioni del CR: il primo riceve, in una lettera, un breve riassunto della posizione dello Stato interessato e della decisione del Comitato; al governo, invece, viene inviata copia della parte rilevante dell’informativa.

Consiglio esecutivo – ciò non solo è possibile, ma si è anche verificato in qualche caso. Il citato Annesso (par. 60) offre il seguente esempio: «The Committee informed the government concerned that, without its active cooperation and representation before the Committee, the Committee will decide at the next session to refer this communication to the Executive Board for public examination in accordance with the procedural practice of the Committee and for such further action as it deemed necessary (179 EX/3 PRIV., par. 226)». Il trattamento riservato a uno Stato membro differisce dunque da quello riservato a uno Stato che non sia membro dell’UNESCO (vd. *supra* n. 47).

⁷¹ *Rules of Procedure of the Executive Council*, Rules 29 (2) y (3), rispettivamente.

⁷² K.J. PARTSCH, “La mise en œuvre des droits de l’homme par l’UNESCO. Remarques sur un système particulier”, cit., p. 503. Si vedano anche le formule raccolte dal CR nel citato Annesso V di UNESCO, Doc. 209 EX/CR/2. Per Philip Alston, «[i]n accordance with the flexible nature of the friendly settlement sought to be achieved by the procedure, no particular type of settlement is specified; nor are there criteria by which to assess the substantive validity of the settlement, other than consistency with human rights principles» (PH. ALSTON, “UNESCO’s Procedure for Dealing with Human Rights Violations”, cit., p. 682).

2.4.3. Le 'situazioni' nella Procedura 104

Il Consiglio può inoltre ritenere – anche su indicazione del CR – che le comunicazioni che gli siano state trasmesse indichino l'esistenza di una *situazione* (a *question*, in inglese, Doc. 104, par. 17), e cioè

massive, systematic or flagrant violations of human rights and fundamental freedoms – including, for example, those perpetrated as a result of policies of aggression, interference in the internal affairs of States, occupation of foreign territory and implementation of a policy of colonialism, genocide, apartheid, racialism, or national and social oppression – falling within UNESCO's fields of competence should be considered by the Executive Board and the General Conference in public meetings (Doc. 104, par. 18)⁷³.

Il Consiglio e la Conferenza analizzano l'insieme di tali violazioni, «which result either from a *policy* contrary to human rights applied de jure or de facto by a State or from an *accumulation* of individual cases forming a consistent pattern» (Doc. 104, par. 10(b), corsivi aggiunti). Due sono le ipotesi che vengono in rilievo, in relazione al comportamento dello Stato: la prima, espressione diretta dalla sua volontà, denoterebbe un comportamento doloso; d'altro canto, l'accumularsi di comunicazioni può essere, invece, la conseguenza di una negligenza o dell'indifferenza dello Stato nei confronti dei diritti umani. Giocheranno qui un ruolo determinante le informazioni ricevute dal CR e analizzate tanto dallo stesso quanto dal Consiglio esecutivo⁷⁴, in assenza di un procedimento specifico. Ad ogni modo, il CR ha sempre insistito sulla necessità di presentare comunicazioni specifiche relative a singoli casi e sino ad oggi non è mai accaduto che un insieme di comunicazioni si sia mai trasformato in una *situazione*, «whose effect would be to remove the communication from the jurisdiction of the Committee»⁷⁵, trasferendo al Consiglio e alla Conferenza generale dell'UNESCO l'analisi della questione.

In contrasto con il carattere confidenziale che presiede al procedimento delle comunicazioni, la possibile discussione della situazione in Consiglio e Conferenza

⁷³ L'assenza di prassi non consente di accertare la valenza del condizionale utilizzato nel par. 18 del Procedimento 104, ai sensi del quale, i casi 'dovrebbero' essere esaminati dal Consiglio esecutivo e dalla Conferenza generale in sessione pubblica. Tuttavia, questa esplicita presa di posizione del CR sembrerebbe indicare la tendenza del Comitato a ritenere che dovrebbero essere il Consiglio e la Conferenza – e non il CR stesso – coloro che 'debbano' analizzare i casi. Si veda, inoltre, *supra* nota 75.

⁷⁴ Secondo la Prassi del CR, «(a) the sources of information for the purpose of deciding whether to describe a communication as a 'question' would be the individual communications received by the Organization and such relevant information as the Director-General might provide, either at the request of the Committee or on her own initiative; (b) the decision as to the designation of a communication as a 'question' would be taken by the Committee only after a full examination of the substance of the communication, and then only if it was not possible to reach the friendly solution contemplated in paragraph 14(k) of 104 EX/Decision 3.3; (c) it was for the Executive Board to decide whether or not to examine in public meetings any 'question' forwarded to it by the Committee, but that in any event the Committee should be extremely cautious before deciding to forward a matter as a 'question' to the Board and should do so only as a last resort» (Prassi CR, par. 34).

⁷⁵ UNESCO, Doc. 209 EX/CR/2 (2020), par. 39.

darebbe luogo a una certa pubblicità. Ai sensi del paragrafo 18 del Procedimento 104, il loro esame da parte del Consiglio si svolge in sessione aperta al pubblico, non applicandosi in questo caso l'eccezione prevista dalla Regola 29(1) delle *Rules of Procedure of the Executive Council*. Quanto alla Conferenza generale – le cui sessioni sono generalmente pubbliche, salvo che non si applichi la Regola 58 (1) delle sue *Rules of Procedure* –, in caso di «exceptional circumstances» può decidere che

all persons shall be excluded except the members of those delegations which are entitled to vote, representatives and observers entitled to participate without vote in the deliberations of the bodies concerned, and the members of the Secretariat whose presence is necessary.

La 'situazione' diverrebbe – si voglia o no – di dominio pubblico⁷⁶, ciò che comporterebbe già un'importante pressione sullo Stato interessato, in assenza di altre possibili sanzioni comminabili da parte dell'UNESCO⁷⁷.

3. Una valutazione del Procedimento 104

Che dire del funzionamento, dell'efficacia e dei risultati del Procedimento 104? A seguire mostreremo dapprima alcuni dati, per poi analizzarli nel contesto generale del Procedimento e offrire infine alcune conclusioni.

3.1. Una valutazione del Procedimento alla luce della sua prassi

Secondo i dati disponibili sino al 2009, l'insieme delle comunicazioni ricevute ogni anno, può essere così suddiviso⁷⁸:

Anno	Comunicazioni	Anno	Comunicazioni	Anno	Comunicazioni
1978	88	1992	23	2006	0
1979	96	1993	10	2007	12
1980	132	1994	13	2008	2

⁷⁶ Ai sensi delle sue *Rules of Procedure*, se la Conferenza generale si riunisce in seduta pubblica, «[t]he verbatim records, duly corrected, shall be distributed to all Member States and Associate Members, and to non-Member States and organizations invited to the session, as provided in Rule 51, before the first ordinary session of the Executive Board of the year in which the next session of the General Conference is held» (Art. 55(2)). Se lo fa in seduta non aperta al pubblico, le sue decisioni (e quelle dei suoi comitati o degli altri organi sussidiari) «shall be announced at an early public meeting of the organ concerned. At the close of each private meeting, the presiding officer may issue a communiqué through the Secretary of the General Conference» (Art. 58(2)), tuttavia i resoconti integrali «shall be filed in the archives of the Organization and shall not be published unless such publication is specifically authorized by the General Conference» (Art. 56).

⁷⁷ Dal momento che l'espulsione di uno Stato membro non è contemplata dalla Costituzione dell'UNESCO, si potrebbe solo 'invitarlo' – eventualmente – ad abbandonare l'Organizzazione a causa della sua condotta contraria al suo scopo primario e cioè «to further universal respect for justice, for the rule of law and for the human rights and fundamental freedoms» (Art. I (1) della Costituzione dell'UNESCO).

⁷⁸ K. HUFNER, *How to file complaints on HR violations*, cit., p. 155.

Anno	Comunicazioni	Anno	Comunicazioni	Anno	Comunicazioni
1981	113	1995	12	2009	3
1982	86	1996	11	2010	dati non disponibili
1983	85	1997	10	2011	dati non disponibili
1984	67	1998	15	2012	dati non disponibili
1985	37	1999	37	2013	dati non disponibili
1986	37	2000	14	2014	dati non disponibili
1987	31	2001	4	2015	dati non disponibili
1988	18	2002	19	2016	dati non disponibili
1989	34	2003	21	2017	dati non disponibili
1990	15	2004	9	2018	dati non disponibili
1991	26	2005	12	2019	dati non disponibili

Può anche essere utile soffermarsi su chi siano gli autori delle comunicazioni. Come già sottolineato, una comunicazione può essere presentata sia dalla/e vittima/e della presunta violazione, sia da una persona o da un gruppo di persone o da un'organizzazione non governativa che abbia una conoscenza attendibile delle violazioni in questione. Data l'opacità del sistema, la prassi direttamente analizzabile risulta ridotta. Pur con queste premesse, in base ai dati disponibili, è stato possibile osservare che, ad esempio tra il 1978 ed il 1984, gli autori delle comunicazioni sono stati: le stesse vittime (25%), i loro familiari (22%), terze persone (19%, un terzo circa delle quali, assistite da legali) e ONG (34%)⁷⁹. Ciò implica che la maggior parte delle comunicazioni (il 53% circa) è stata presentata da terzi, il che comporta, forse sia una migliore preparazione e presentazione del caso, sia una condivisione sociale delle violazioni dei Diritti Fondamentali e dei possibili rimedi. Se si prendono in considerazione l'evoluzione dei mezzi di comunicazione (inclusi *social media*), la professionalizzazione della difesa dei diritti umani da parte di una rete di attivisti, organizzazioni e legali sempre più ampia e di migliore qualità e lo sviluppo stesso della protezione internazionale dei diritti umani, tutto lascia pensare che questa percentuale possa essersi mantenuta negli anni successivi o addirittura possa essersi incrementata.

Tra il 1978 – anno del suo avvio – ed il 2019 – ultimo anno per cui vi siano dati disponibili – il CR ha esaminato 609 comunicazioni in tutto, concludendo l'esame in 407 casi. I restanti 202 casi, come già osservato, si riferiscono a comunicazioni inammissibili o il cui esame è stato sospeso o è ancora pendente. Durante questo lasso temporale, il bilancio degli effetti sulle presunte vittime (o sui gruppi di presunte vittime) è il seguente⁸⁰:

⁷⁹ UNESCO, Doc. 121 EX/37 (1985), par. 53. Quanto alle ONG, possono tra le altre citarsi Amnesty International, l'International Association of Democratic Lawyers, l'International Human Rights Law Group, la Federazione Internazionale Sindacale dell'Educazione o la Federazione Democratica Internazionale delle Donne (G.H. DUMONT, "Une action concrète de l'UNESCO en matière de droits de l'homme", in *Revue internationale des sciences sociales* 1989, p. 651 ss., p. 653).

⁸⁰ UNESCO, Doc. 209 EX/CR/2, p. 16, par. 59.

Oggetto e risultato della comunicazione	Numero di casi
Sono state rimesse in libertà prima di aver scontato la condanna	237
Sono state rimesse in libertà dopo aver scontato la condanna	27
Sono state autorizzate a lasciare lo Stato in questione	21
Sono state autorizzate a fare ingresso nello Stato in questione	35
Sono riuscite a trovare nuovamente un lavoro	30
Hanno potuto riprendere una pubblicazione o una trasmissione vietata	14
Hanno potuto condurre una vita normale, una volta cessata la minaccia	5
Hanno beneficiato della modifica di determinate leggi discriminatorie nei confronti di minoranze etniche o religiose, nell'ambito dell'educazione	16
Hanno ottenuto un passaporto, una borsa di studio, o un diploma	12
Hanno potuto riprendere gli studi	10
Totale	407

Alla luce dei dati resi pubblici dal Comitato e dei risultati raggiunti, potrebbe sembrare che un'alta percentuale delle controversie (più del 60%) si sia risolta con una composizione amichevole. Tuttavia, come osserveremo nel prosieguo di questo articolo, bisogna essere molto cauti prima di poter giungere a una simile conclusione.

3.2. Una valutazione del Procedimento da un punto di vista teorico

Nell'ambito di un giudizio di carattere generale sul Procedimento 104, si potrebbero prendere in considerazione i seguenti aspetti: (1) la natura ed il fine del Procedimento, (2) la sua struttura peculiare e (3) l'efficacia dello stesso.

3.2.1. La natura ed il fine del Procedimento

Il Procedimento 104 chiarisce che, nelle questioni relative ai diritti umani che rientrano nella sua sfera di competenza, l'UNESCO deve agire, ponendo alla base dei suoi sforzi i suoi valori e le competenze sue specifiche, con uno spirito di collaborazione internazionale, di conciliazione e di mutua comprensione, riconoscendo al contempo che l'UNESCO non può svolgere il ruolo di un tribunale internazionale (Doc. 104, par. 7). Questa e non altra – lo si è già detto – è la finalità del Procedimento 104: la ricerca di un risultato conciliatorio, da trovarsi in via amichevole e non nell'ambito di un contenzioso, tra la vittima e lo Stato. A tal fine, spetta al DG dell'UNESCO porre in essere consultazioni, in condizioni di reciproco rispetto e reciproca fiducia ed in maniera confidenziale, al fine di poter contribuire a trovare soluzioni a problemi specifici relativi ai diritti umani (Doc. 104, par. 8(b)); mentre spetta al CR trasmettere le comunicazioni ammissibili in una maniera che contribuisca a far prevalere una soluzione amichevole volta a favorire la promozione dei diritti umani che rientrano nella sfera di competenza dell'UNESCO (Doc. 104, par. 14 (k)).

Il CR, ai sensi del Procedimento 104, oltre a non essere un tribunale internazionale, non si avvicina nemmeno – per metodo, tono e proiezione – al Consiglio

dei diritti umani o agli altri organi di monitoraggio di meccanismi universali⁸¹. Le sue decisioni – anche al di là della loro quantità e qualità – non hanno infatti nemmeno la portata che hanno questi altri meccanismi⁸². Per tale ragione, alcune condizioni procedurali e materiali presenti in tali meccanismi, quali il previo esaurimento dei ricorsi interni e la litispendenza, sono presenti in forma più blanda, mentre la competenza tanto *ratione materiæ* che *ratione personæ*, sono allargate.

Se da un canto il Procedimento 104 non è un meccanismo di controllo internazionale di carattere contenzioso, d'altro canto esso non è nemmeno – si direbbe – un meccanismo di carattere non contenzioso, salvo forse nel caso delle *situazioni*. Sebbene vi sia una fase volta alla ricostruzione dei fatti, la fase dell'apprezzamento giuridico – necessaria in ogni meccanismo di controllo internazionale di carattere non contenzioso – è presente solo in modo molto più sfumato⁸³. Ciò non esclude che la funzione di *promozione dei diritti umani*, tipica di questa forma di controllo, sia presente nell'ambito del Procedimento 104. Esso va però considerato più come

⁸¹ Lo stesso CR, recentemente, lo ha affermato esplicitamente: «the various aspects of UNESCO's procedure are not, taken separately, either very original or very new. It is the combination of these aspects and the spirit in which they are applied that give the procedure its originality. While the other procedures seem most often to take a conflictual and accusatory form, the UNESCO procedure – although it is largely similar – has from the very beginning been deliberately applied exclusively with a view to seeking a solution with the State concerned. For this reason, everything has always been done to avoid reaching the conclusion that a State has violated human rights. Such a conclusion would in fact mean a deadlock, preventing the continued search for a solution. This is the background against which the many and varied stages of the procedure before the CR must be understood, since each stage represents a further level of dialogue with the State concerned and, consequently, another opportunity to find a satisfactory solution. The desire shown by the Committee to take its decisions solely by consensus is no doubt a reflection of the same concern» (UNESCO, Doc. 209 EX/CR/2 (2020), par. 52).

⁸² Come è stato notato, «[L]e Comité lui-même n'utilise pas dans tous les cas le terme 'reglé', mais dit plus modestement 'rayé du rôle'» (K.J. PARTSCH, "La mise en œuvre des droits de l'homme par l'UNESCO. Remarques sur un système particulier", cit., p. 506).

⁸³ Il controllo internazionale di carattere non contenzioso si articola sempre attorno alla determinazione dei fatti e al loro apprezzamento giuridico, passaggi previsti alla determinazione delle conseguenze che eventualmente potrebbero discendere da un illecito internazionale. Tale forma di controllo fa dunque parte del sistema di applicazione del diritto internazionale. In quanto tale, il controllo assolve ad una triplice funzione in materia di effettività del diritto: preventiva (il fatto stesso che tale procedimento esista dissuade dal violare la norma), di accertamento (volta a verificare la possibile violazione e ad identificarne l'autore) e di promozione (con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che si frappongono al godimento del diritto o che incontrano gli Stati nel loro agire, normalmente stabilendo procedure di (re)interpretazione della norma e/o di cooperazione nella ricerca di soluzioni difronte alla mancanza di effettività). Si veda M.J. AZNAR, *Los métodos de verificación en el Derecho internacional del desarme* (Universitat de València, Tesis doctoral, 1993, inedita in questa parte relativa alla teoria generale del controllo internazionale, ma consultabile su roderic.uv.es, pp. 119-180). Si veda anche lo studio di ANNE WEBER (*Les mécanismes de contrôle non contentieux du respect des droits de l'homme*, Paris, 2008) che affronta il tema proprio in una prospettiva di applicazione delle norme in materia di diritti umani, ma che, tuttavia, non tratta approfonditamente del meccanismo dell'UNESCO.

un peculiare meccanismo di buoni uffici⁸⁴, nelle mani del DG dell'UNESCO su istanza del CR e/o del Consiglio esecutivo, da esercitarsi nei confronti dello Stato interessato, con una ridotta partecipazione delle presunte vittime, persino nella fase dell'ammissibilità.

3.2.2. La peculiare struttura del Procedimento

La fase dell'ammissibilità riveste una importanza significativa, dal momento che anche questa fase viene sistematicamente utilizzata come una fase conciliatoria⁸⁵: i termini, l'intervento del DG dell'UNESCO, del Consiglio esecutivo e dello stesso CR (entrambi, questi ultimi, organi intergovernativi), la possibilità di sospendere o rinviare l'esame di una comunicazione, lo stemperamento di tale fase con quella sul merito – il cui funzionamento non è dato conoscere, per via del suo carattere confidenziale – hanno suscitato alcune critiche le quali hanno evidenziato, tra l'altro, che la prassi del CR «introduit, comme un préalable, un élément de grande portée dans l'examen de recevabilité et affaiblit en même temps l'importance de l'examen du fond»⁸⁶. Per tale ragione, il CR «should not leave cases pending in the admissibility phase trying to reach a friendly settlement, instead of first deciding on the admissibility and then moving to the merits phase, where it is supposed to focus on reaching a friendly settlement»⁸⁷.

Questo spiega, anche se solo per certi aspetti, il carattere non tecnico del CR: esso è composto da rappresentanti degli Stati, i quali ricercano una soluzione amichevole più che giudicare tecnicamente i fatti. Tale organo non ha né l'*expertise*, né l'indipendenza, né la stabilità che caratterizza altri organi convenzionali di tutela dei diritti umani, dal momento che i suoi componenti, solitamente, mutano da una sessione all'altra del Comitato. La rilevanza numerica della composizione di quest'ultimo – 30 membri – è un altro elemento che non favorisce un'analisi serena e dettagliata delle copiose informazioni di cui può disporre in relazione a ciascuna

⁸⁴ SUZANNE BASTID, all'epoca, la classificò come 'meccanismo di conciliazione' ("Une Nouvelle Commission de Conciliation?", cit.). Per EISEMANN, il CR si trasforma in «un lieu de dialogue avec le gouvernement concerné» ("Quelques observations sur une procédure discrète de promotion des droits de l'homme: la 'procédure 104' de l'UNESCO", cit., p. 713).

⁸⁵ Ciò spiega anche, in certa misura, l'alto numero di comunicazioni pendenti, per le quali appunto si cerca di trovare una 'soluzione amichevole' durante tutto il procedimento, allungandolo fintanto che necessario.

⁸⁶ K.J. PARTSCH, "La mise en œuvre des droits de l'homme par l'UNESCO. Remarques sur un système particulier", cit., p. 498. Questa prassi «has mingled the admissibility phase and the later 'friendly solution' stage. The Committee's flexible mandate to seek friendly solutions has intruded into the admissibility phase of the procedure [...] This lack of distinction between the two phases has caused the unwarranted rejection of cases and, more commonly, lengthy delays in the consideration of cases» (D. WEISSBRODT, R. FARLEY, "UNESCO Human Rights Procedure: An Evaluation", cit., p. 398)

⁸⁷ Y. DONDERS, "UNESCO's communications procedure on human rights", cit., p. 14.

comunicazione o, eventualmente, situazione⁸⁸. Inoltre, al CR resta preclusa la produzione di 'osservazioni' o 'commenti generali' come invece accade per altri organi convenzionali del sistema universale di protezione dei diritti umani⁸⁹.

Infine, come già osservato, l'UNESCO ha reputato imprescindibile mantenere il carattere confidenziale del Procedimento, reputandolo un tratto distintivo e di carattere positivo:

what is perhaps the overriding characteristic of the UNESCO procedure is the emphasis, or indeed the insistence, on its strictly confidential nature, even after cases have been settled. No publicity has ever been given to the successes achieved through the UNESCO procedure, in order to sustain the confidence of the State concerned and secure its cooperation. The desire for confidentiality has even been taken to the point of declaring inadmissible those communications whose confidentiality had clearly been breached by their authors⁹⁰.

3.2.3. L'efficacia del Procedimento

Proprio questo dato pare essere una delle cause della limitata efficacia del Procedimento: la confidenzialità non permette di conoscerne bene i vantaggi, facendogli perdere attrattiva in quanto meccanismo di protezione dei diritti umani. Similmente, essa impedisce di catalizzare l'attenzione pubblica degli Stati interessati e della società civile internazionale, tenendo conto – come già segnalato – della rilevanza sociale dei diritti coinvolti (libertà di espressione, di insegnamento, di associazione, di accesso alla cultura, protezione del minore, ecc.). Peggio ancora, nonostante i risultati ottenuti sui quali ci si è soffermati *supra*, non si può essere certi che quando vi sia un successo esso sia da attribuirsi al Procedimento 104 e non invece a cause esterne. Il cambiamento di regime politico, la pressione internazionale esercitata attraverso altri mezzi (inclusa l'attivazione di altri meccanismi) o il semplice mutamento del contesto storico o politico (ad esempio quanto è accaduto in Europa dopo la fine della Guerra Fredda) potrebbero, da soli, spiegare l'ottenimento del risultato che si perseguiva davanti all'UNESCO⁹¹.

Inoltre, si tratta di un meccanismo lento⁹², nell'ambito del quale il tempo stesso è utilizzato come uno strumento per la ricerca una soluzione amichevole, attraverso il mantenimento di una certa pressione sullo Stato in questione, a scapito – troppo

⁸⁸ Non bisogna dimenticare che il CR, durante le sue sessioni di lavoro, deve anche esaminare – come è stato osservato all'inizio di questo contributo – i rapporti inviati dagli Stati in adempimento dell'applicazione degli strumenti normativi dell'UNESCO, conformemente all'art. 18 (1) del Regolamento sulle raccomandazioni agli Stati Membri e le convenzioni internazionali.

⁸⁹ Y. DONNERS, "UNESCO's communications procedure on human rights", cit., p. 11.

⁹⁰ UNESCO, Doc. 181 EX/CR/2 Rev. (2016), par. 53.

⁹¹ P.M. EISEMANN, "Quelques observations sur une procédure discrète de promotion des droits de l'homme: la 'procédure 104' de l'UNESCO", cit., p. 714.

⁹² Un *ex* presidente del CR ha stimato una media di 2 o 3 anni per la definizione dei procedimenti (K.J. PARTSCH, "La mise en œuvre des droits de l'homme par l'UNESCO. Remarques sur un système particulier", cit., p. 506).

spesso – della presunta vittima. Non si tratta dunque di un foro adeguato alla trattazione di casi urgenti. L'agilità che si è perseguita in altri meccanismi di protezione dei diritti umani, non ha trovato spazio nel Procedimento dell'UNESCO. Pioniere, senza dubbio, nel 1978, quando ha anticipato con la sua creazione molti altri meccanismi internazionali; ambizioso nei suoi obiettivi, tanto in relazione ai diritti tutelati come nella sua applicabilità al numero più ampio possibile di Stati; aperto a comunicazioni provenienti sia dalle vittime stesse che da terzi che abbiano una conoscenza affidabile delle presunte violazioni di diritti umani; flessibile nell'evitare condizioni stringenti di ammissibilità, presenti invece in altri meccanismi; e aperto alla ricezione di informazioni provenienti da tali altri meccanismi, il Procedimento 104 non si è però evoluto come questi ultimi, a causa dell'assenza dello sguardo critico dell'opinione pubblica, ancora una volta per via della sua opacità⁹³. E questa opacità si estende anche alla possibilità di monitorare i risultati del Procedimento. Non esiste un meccanismo di *follow-up* e lasciare un caso aperto – nonostante le critiche espresse nel paragrafo precedente – pare essere l'unica maniera per mantenere la pressione sullo Stato in questione, acquisendo maggiori e migliori informazioni da fonti differenti. Tuttavia, l'eccezionalità della riapertura di un caso – come osservato – mina anche l'efficacia del Procedimento.

4. Considerazioni conclusive

Il dibattito sul Procedimento 104 rimane aperto. Nel suo ultimo rapporto (2020), il CR è tornato a sottolineare che

working methods, procedures and practices should be re-examined in order to address several of their concerns, such as, in particular, the application of the admissibility criteria, the sources of information concerning the cases examined, the imbalance in the geographical origin of communications and the perpetuation of communications on the Committee's list, with the aim of avoiding any possible politicization of the Committee's work⁹⁴.

Esso ha però ricordato anche l'opinione di alcuni Stati, secondo la quale «the Committee's working methods had already been the subject of a great many reviews» e «that there was no need to reopen, once again, the debate on working methods, which had been shown to be flexible and efficient»⁹⁵. Questi Stati hanno evidenziato le specificità del procedimento, «which by its confidential and humanitarian nature differed from other international human rights procedures without duplicating them», per quanto reputassero «necessary to continue to increase the

⁹³ Ciononostante, la pubblicazione e l'aggiornamento della Prassi del CR, da noi utilizzata in questo articolo, sono un grande passo avanti nella sistematizzazione della dottrina del Comitato, contribuendo ad una relativa sicurezza giuridica del suo operato, a beneficio dei potenziali fruitori del Procedimento.

⁹⁴ UNESCO, Doc. 209 EX/34, par. 37.

⁹⁵ *Ibidem*.

visibility of the procedure, particularly among bodies likely to be interested in it, such as non-governmental organizations»⁹⁶.

Taluni pregi del Procedimento 104 sono innegabili, come quelli già evidenziati, primi tra tutti quelli relativi alla legittimazione attiva e passiva⁹⁷, all'ampiezza potenziale dell'uso del *fact-finding*, alla complementarità con altri meccanismi di protezione dei diritti umani, all'analisi sempre individualizzata di ogni singolo caso e alla sua possibile conversione in una 'situazione' di carattere generale. Anche i difetti sono stati evidenziati: l'opacità del procedimento, lo scarso ricorso al *fact-finding* (che invece potrebbe essere estremamente utile per le 'situazioni'), l'assenza generalizzata di membri esperti ed indipendenti che possano apprezzare giuridicamente i fatti o l'esecuzione efficace delle sue decisioni, aspetti questi che meriterebbero una maggiore attenzione dell'UNESCO, al fine di rendere il Procedimento 104 un meccanismo complementare, maggiormente conosciuto e più efficace per la tutela internazionale dei diritti umani.

ABSTRACT. UNESCO's Human Rights Protection Mechanism: The 'Procedure 104'

This article aims to offer an analysis of the peculiar – and not too well known – mechanism for the protection of human rights at UNESCO, labelled as 'Procedure 104'. Created in 1978, it has followed a different path from that of the rest of the universal mechanisms for the protection of human rights in the UN system, as it is more similar to a good offices procedure with some elements of monitoring of situations related to violations of those human rights associated with education, science and culture. Its opacity, slowness and lack of follow-up by civil society are, however, concerns that both the doctrine and some States have criticised. Opacity and slowness which, however, can also be seen as distinctive features of a procedure that uses them precisely to quietly resolve possible human rights violations within UNESCO.

Keywords: UNESCO; human rights protection; Procedure 104; monitoring; non-contentious control; human rights follow-up.

Parole chiave: UNESCO; protezione dei diritti umani; Procedimento 104; monitoraggio; controllo non contenzioso; follow-up sui diritti umani.

Notizie sull'Autore:

Mariano J. Aznar, *Catedrático* di Diritto internazionale pubblico nell'Universitat Jaume I (Spagna) maznar@uji.es

Indirizzo:

Prof. Mariano J. Aznar,
Departamento de Derecho Público
Universitat Jaume I
Av. Sos Baynat s/n, 12071 Castellón (Spain)

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Come è stato rilevato, non bisogna dimenticare che il Procedimento 104 «constitue pour certains l'unique recours possible» (P.M. EISEMANN, "Quelques observations sur une procédure discrète de promotion des droits de l'homme: la 'procédure 104' de l'UNESCO", cit., p. 714).