



OBSERVATOIRE SUR L'UNION AFRICAINE N. 3/2023

1. LA TUTELA DELLE PERSONE AFFETTE DA ALBINISMO NELLA RECENTE PRASSI DEL COMITATO AFRICANO DI ESPERTI SUI DIRITTI E IL BENESSERE DEL MINORE

1. Considerazioni introduttive

Prosegue l'attività del Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del minore (d'ora in avanti Comitato di esperti) a tutela degli albinici. Nel 2022, l'organo internazionale di controllo, dopo aver esercitato un'analogia funzione di monitoraggio in Tanzania, avvalendosi dei medesimi strumenti di cui si parlerà a breve (cfr. *The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), Report on Investigative Mission on the Situation of Children with Albinism in Temporary Holding Shelters – Tanzania, March 2016*) ha effettuato una visita nel Malawi al fine di accertare, *inter alia*, la condizione delle persone affette da albinismo che continuano ad essere vittime, purtroppo, di multiple violazioni dei diritti umani.

Si tratta di una problematica già ampiamente nota a livello internazionale e sulla quale, peraltro, da tempo si è sviluppata una crescente attenzione sia in seno ai *Treaty Bodies* e ai vari organismi delle Nazioni Unite che si occupano della tutela dei diritti umani sia nell'ambito della società civile. Amnesty International, ad esempio, anche recentemente, ha avuto occasione di rimarcare la propria preoccupazione rispetto alle continue violazioni in atto nel Malawi (cfr. Amnesty International, *Malawi: People with albinism in urgent need of protection after horrific killing*, 17 agosto 2021, disponibile [qui](#)). Preoccupazione del pari condivisa dall'Esperto indipendente delle Nazioni Unite sulle persone albine istituito nel 2015. Fin dai suoi primi anni di attività il titolare del predetto mandato tematico si è occupato della situazione in Malawi, tanto è vero che nel 2016 ha avvertito l'esigenza di svolgere una visita *in loco*. Nel relativo rapporto finale (vedi *Report of the Independent Expert on the enjoyment of human rights by persons with albinism on her mission to Malawi*, A/HRC/34/59/Add.1, 14 dicembre 2016), l'Esperto indipendente ha definito "allarmante" la situazione «[...] of widespread attacks against persons with albinism» (*ibidem*, par. 78), formulando apposite e articolate raccomandazioni nei confronti dello Stato. Anche ad una prima lettura, in termini piuttosto chiari, emerge che le raccomandazioni vertono su tre ambiti tematici e segnatamente sulla repressione degli atti di violenza, sulla protezione delle vittime e sulla prevenzione delle violazioni. In relazione a quest'ultimo profilo, di indubbia rilevanza, l'Esperto indipendente ha invitato il Malawi ad adottare tutte le misure necessarie per garantire un'effettiva attività di prevenzione, includendovi, in particolare, la formazione dei pubblici ufficiali a livello nazionale, regionale e locale.

L'analisi dettagliata del contenuto del predetto rapporto ovviamente esula dalle specifiche finalità che con il presente contributo scritto si intendono perseguire; contributo, come anticipato in apertura, che è dedicato al ruolo del Comitato di esperti nella materia considerata. Al fine di comprendere meglio l'ambito e la portata del suo intervento, l'esame delle valutazioni del citato organo regionale di controllo sarà preceduto da brevi considerazioni di carattere generale sulla funzione di inchiesta che è chiamato ad esercitare.

2. *Sul potere di inchiesta del Comitato di esperti*

La cornice normativa di riferimento è rappresentata dalla stessa Carta africana sui diritti e il benessere del minore del 1990 (d'ora in avanti Carta africana) all'interno della quale il Comitato di esperti svolge le proprie competenze di promozione dei diritti protetti e di monitoraggio sul rispetto degli obblighi pattizi (sulla Carta africana, cfr., tra gli altri, H. GHERARI, *La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, Études internationales*, 1991, pp. 735-751; T. KAIME, *The Struggle for Context in Protection of Children's Rights Understanding the Core Concepts of the African Children's Charter*, in *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 2008, pp. 33-68; e più recentemente B. D. MEZMUR, *The African Children's Charter @30: A distinction without a Difference?*, in *The International Journal of Children's Rights*, 2020, pp. 693-714). La Carta africana dedica un apposito articolo all'attività investigativa (art. 45). Il par. 1 della norma in parola dispone come segue: «[T]he Committee may, resort to any appropriate method of investigation any matter falling within the ambit of the [...] Charter, request from States parties any information relevant to the implementation of the Charter and may also resort any appropriate method of investigating the measures a State party has adopted to implement the Charter». I paragrafi successivi regolano, invece, gli esiti dell'attività di indagine e la pubblicazione dei relativi rapporti finali. Giova fin d'ora precisare che la competenza del Comitato di esperti, a differenza di analoghi meccanismi di controllo rinvenibili in altri *Treaty Bodies* soprattutto a livello universale, ha carattere obbligatorio per gli Stati che hanno ratificato la Carta africana, con l'immediata conseguenza che ai fini del suo esercizio non sono necessarie dichiarazioni di accettazione della competenza dell'organo da parte degli Stati. Né, occorre aggiungere, anche in base alla prassi applicativa dell'organo di controllo, la norma può essere oggetto di riserve eccezionali. In questo senso, si è chiaramente espresso il Comitato di esperti nel ben noto caso *Sobaib Emad*, dichiarando inammissibile la riserva eccezionale formulata dall'Egitto al momento della ratifica della Carta africana (cfr. *The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), Dalia Lofty on behalf Sobaib Emad against the Government of Arab Republic of Egypt, Ruling on Admissibility*, 2017. Su questa decisione sia consentito rinviare a L. MANCA, *Osservazioni a margine del caso Sobaib Emad in tema di ammissibilità delle riserve egiziane alla Carta africana sui diritti e il benessere del minore*, in *Federalismi.it (Focus Africa)*, 2017, pp. 2-8).

La norma pattizia in esame è stata integrata da apposite linee guida che vanno a disciplinare, in modo dettagliato, i vari aspetti connessi all'esercizio dell'attività di indagine, in particolare, le tipologie di inchieste, la composizione delle missioni investigative, le procedure, la preparazione e la successiva diffusione del rapporto finale (cfr. *The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), Guidelines on the conduct of investigations*).

In termini assai generali, le predette linee guida prevedono diverse tipologie di inchieste, le cui differenze sono strettamente collegate all'oggetto del mandato, alle procedure, nonché ai meccanismi di *follow-up*. In ogni caso, tutte le missioni di inchiesta, che implicino una visita *in loco*, presentano un elemento in comune, vale a dire la necessità di acquisire il preventivo consenso dello Stato interessato. Consenso che, nella prassi, non è mai stato negato. A tale

riguardo, peraltro, è interessante osservare che anche Stati non parti della Carta africana si sono resi disponibili ad accogliere missioni di inchiesta. L'attività dell'organo di monitoraggio si chiude poi con la redazione di un rapporto che, ai sensi dell'art. 45, par. 3, viene reso pubblico solo dopo l'autorizzazione della Conferenza dell'Unione africana (in generale, sull'attività di inchiesta del Comitato africano, sia consentito rinviare a L. MANCA, *Il Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del minore. Profili giuridico-istituzionali e prassi applicative*, Napoli, 2020).

3. *La fact finding mission in Malawi: oggetto e contenuto delle raccomandazioni finali*

Ricostruite, almeno nei loro tratti essenziali, le principali coordinate normative che regolano il potere di inchiesta del Comitato di esperti, occorre, a questo punto, soffermare l'attenzione sulla recente indagine effettuata in Malawi.

L'attività di *fact finding* del Comitato di esperti è stata svolta ai sensi del citato art. 45 della Carta e si è conclusa con la redazione di un rapporto finale che sarà oggetto di disamina nelle pagine successive (cfr. *Report of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC) – Working Group on children with disabilities in Africa – on the fact-finding mission on the situation of children with albinism in the Republic of Malawi and status of implementation of ACERWC's Decision on Communication No. 004/COM/001/2014 submitted by the IRHDA against the Republic of Malawi*, 29-31 August 2022). Ma procediamo con ordine. La richiesta di autorizzazione allo svolgimento della predetta attività, tesa ad accertare la situazione delle persone albine e lo stato di implementazione di una precedente decisione di composizione amichevole, adottata nell'ambito della procedura di controllo basata sull'esame delle comunicazioni di cui all'art. 44 della Carta africana, è stata presentata al Malawi, con apposita nota verbale, nell'agosto 2022 (*ibidem*, par. 4); l'istanza è stata accolta positivamente e, peraltro, nel rapporto finale, come da consolidata prassi, si è voluta rimarcare l'adeguata assistenza e il supporto fornito dalle autorità malawiane alla delegazione dell'organo durante lo svolgimento della visita (cfr. *ibidem*, cit., p. 4).

Il rapporto indica in modo dettagliato gli obiettivi della *fact finding mission*, in particolare, si fa riferimento alla necessità di valutare la natura e la gravità delle violazioni di cui sono vittime le persone albine, le conseguenze delle pratiche discriminatorie nell'esercizio di taluni diritti e segnatamente il diritto alla salute e all'istruzione, nonché di fornire supporto e assistenza tecnica nell'adozione delle misure necessarie per promuovere e tutelare i loro diritti (*ibidem*, par. 9).

Nel corso della visita, la delegazione ha avuto occasione di interagire non solo con le autorità governative nazionali, ma anche con alcuni organi sussidiari dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (tra questi l'UNICEF), con la *Malawi Human Rights Commission* (istituzione nazionale per i diritti umani con *status A*, secondo l'*accreditation status* del GANHRI aggiornato al 26 aprile 2023) e con rappresentanti della società civile, in particolare, le organizzazioni non governative (come, ad esempio, *Save the Children International*) e le stesse organizzazioni che rappresentano e tutelano i diritti delle persone albine. A quest'ultimo riguardo, nel rapporto si richiama espressamente l'*Association of Persons with Albinism* presente nel Malawi, nonché la ben nota *Beyond Sun Care* (*ibidem*, par. 11). Si tratta di un approccio metodologico che certamente non stupisce, essendo comune ad altri organi internazionali di controllo che operano sia a livello universale che regionale. Questo dialogo istituzionale così ampio, come è facilmente intuibile, riveste indubbio interesse e rilevanza, anche ai fini della concreta efficacia

dell'intervento dell'organo, in quanto consente al Comitato di esperti di avere una visione più ampia della reale situazione nel Paese, avvalendosi di plurime fonti di informazione.

Le considerazioni che precedono rilevano essenzialmente sul piano della metodologia utilizzata dall'organo nell'esercizio della sua funzione; occorre a questo punto passare all'esame delle risultanze dell'indagine, premettendo, fin da subito, che non sarà possibile dare conto in modo esaustivo di tutti i profili riportati nel documento. Il rapporto, infatti, dà conto delle molteplici violazioni di cui risultano vittime le persone albine, in particolare, il diritto alla vita, il principio di non discriminazione, il diritto all'istruzione, il diritto alla salute. Specifica attenzione è dedicata, inoltre, a talune pratiche che si pongono anch'esse in palese contrasto con gli obblighi pattizi derivanti dalla Carta africana, come ad esempio, il rapimento, nonché il traffico di organi umani.

Ciò detto, nelle pagine successive ci si soffermerà solo sull'accertamento di talune violazioni e segnatamente quelle relative al diritto alla vita, al principio di non discriminazione e all'esercizio del diritto all'istruzione.

Per quanto attiene al diritto alla vita, nel rapporto si evidenzia che le persone albine continuano ad essere vittime di gravi forme di violenza che possono causare la perdita della vita. In proposito, la delegazione del Comitato di esperti richiama l'art. 5 della Carta africana in virtù del quale gli Stati parti hanno l'obbligo di assicurare la sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dei minori, precisando il carattere fondamentale del diritto alla vita, anche ai fini dell'esercizio di tutti gli altri diritti contemplati dal citato strumento normativo regionale (*ibidem*, par. 18).

Il pieno rispetto del diritto alla vita, come è noto, pone a carico delle parti non solo obblighi negativi (di astensione) ma anche obblighi positivi, in particolare sul piano procedurale, finalizzati alla individuazione dei responsabili delle condotte lesive del diritto e alla conseguente applicazione delle sanzioni penali nei confronti degli stessi. Anche sotto questo specifico profilo, la delegazione ha manifestato "strong concern", poiché «[...] *investigations on bodily attacks and killings are not only slow but also the quality of investigation is compromised*». Emerge così, con estrema chiarezza, la volontà di sottolineare, ad ulteriore garanzia di tutela del diritto alla vita, l'importanza del rispetto dell'obbligo di svolgere indagini adeguate e tempestive. Posizione quest'ultima che risulta del tutto allineata alla prassi e alla giurisprudenza di altri organi internazionali e corti regionali in materia di diritti umani.

Dinnanzi alle predette violazioni, le autorità nazionali sono state invitate a prevedere appropriate risorse finanziarie, umane e tecniche per consentire un pieno adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi discendenti dalla norma in commento. È interessante osservare che l'attenzione della delegazione del Comitato di esperti non si è soffermata solo sulle misure repressive che lo Stato è tenuto ad adottare ma si è estesa anche alle misure protettive a favore delle vittime sopravvissute agli attacchi di violenza. In questo importante ambito, si è sottolineata l'esigenza di prevedere idonee misure di assistenza legale, medica, nonché di supporto psicologico (*ibidem*).

Analoga preoccupazione è stata poi espressa rispetto alla persistente violazione del principio di non discriminazione, osservando che di tale violazione risultano vittime anche le mamme di bimbi affetti da albinismo, spesso allontanate dalla famiglia, nonché sottoposte a forme di violenza domestica. In proposito, si è opportunamente richiamato l'art. 3 della Carta africana che prevede una clausola generale di non discriminazione da applicare in relazione all'esercizio di tutti i diritti protetti dallo strumento normativo regionale del 1990. Il principio in parola, peraltro, giova ricordarlo, in base ad un costante indirizzo interpretativo del Comitato di esperti, ha carattere inderogabile (cfr., *ex plurimis*, *The African Committee of Experts*

on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), Decision on the Communication submitted by the Center of Justice and Peace Studies (ACJPS) and People's legal Aid Centre (PLACE) against the Government of Sudan, Decision No. 002/2018, par. 32).

Altro profilo sul quale si è soffermata la delegazione riguarda la violazione del diritto all'istruzione tutelato dall'art. 11 della Carta africana. In questo ambito, pur apprezzando gli sforzi delle autorità nazionali per assicurare l'accesso ai sistemi educativi, permangono ostacoli che non consentono un pieno esercizio del predetto diritto. Le principali difficoltà di cui si dà conto nel rapporto in esame riguardano, in via del tutto esemplificativa, il numero esiguo di scuole secondarie, la presenza di spazi limitati e l'assenza di un'adeguata formazione del personale docente rispetto alle esigenze specifiche delle persone albine.

Ulteriore questione evidenziata nel rapporto finale, sulla quale in passato si era soffermato anche il Relatore speciale delle Nazioni Unite sui diritti delle persone albine, riguarda la distanza delle strutture scolastiche dalle abitazioni e la lunga esposizione al sole cui sono costrette le persone albine per poterle raggiungere. Si tratta di problematiche che hanno notevoli ripercussioni sulla frequenza scolastica degli studenti e non a caso, la delegazione ha espresso la propria preoccupazione per il fatto che «[...] *some CWA [Children with Albinism] are not attending schools*» (*ibidem*, par. 37).

Il Governo è stato dunque invitato a promuovere e rispettare l'impegno di garantire l'educazione inclusiva, come già previsto in altri strumenti internazionali anche a vocazione universale e segnatamente nella Convenzione di New York sui diritti delle persone con disabilità del 2006, di cui il Malawi, peraltro, è parte contraente sin dal 2009, nonché a ratificare il Protocollo alla Carta di Banjul sulla tutela dei diritti delle persone con disabilità, adottato nel 2018 e non ancora entrato in vigore sul piano internazionale a causa del mancato raggiungimento del numero minimo di ratifiche (15) previsto dall'art. 38, par. 1.

Inevitabilmente, infine, sono entrate nella valutazione della missione di inchiesta anche le pratiche tradizionali, basate anche su pregiudizi e diffuse superstizioni culturali, che hanno ricadute negative sul piano dei diritti e della dignità delle persone. Nel rapporto si legge, infatti, che la delegazione «[...] *is strongly concerned that [children with albinism] are trafficked and abducted, and their body parts are used for ritual practices*» (*ibidem*, par. 29). Merita poi tenere in mente che, purtroppo, nel Paese «[...] *the body parts of [children with albinism] are broadly believed to bring wealth and good luck and are therefore desired for use in various forms of witchcraft, charms and potions*» (*ibidem*).

Uno scenario, come risulta evidente, decisamente sconcertante. Ci si muove, infatti, nel contesto di pratiche negative assai radicate, che hanno contribuito a degradare in modo persistente la posizione degli albinisti, nonché a generare multiple violazioni dei loro diritti. In presenza di simili situazioni, la delegazione non ha potuto fare altro che ribadire l'obbligo generale previsto dall'art. 21, par. 1, della Carta, in virtù del quale le parti sono tenute ad eliminare le pratiche sociali e culturali «[...] *affecting the welfare, dignity, normal growth and development of the child [...]*» (*ibidem*, par. 30). A tale riguardo, peraltro, ancorché non menzionati nel rapporto in esame, vengono in rilievo anche le pertinenti disposizioni contenute nel Protocollo di Maputo sui diritti delle donne adottato nel 2003.

Alle considerazioni che precedono occorre poi aggiungere che le necessarie azioni di contrasto, da intraprendere anche sul piano penale nei confronti dei responsabili di tali pratiche, devono essere opportunamente accompagnate da adeguati e preminenti interventi in chiave preventiva; interventi che possano, *inter alia*, dare luogo allo sviluppo di modelli culturali in linea con il rispetto dei diritti umani e in conformità con i vigenti obblighi internazionali.

4. *Brevi note conclusive*

Il Comitato africano, pur apprezzando, in termini generali, gli sforzi compiuti dalle autorità nazionali malawiane nella promozione e tutela dei diritti delle persone albine, come si evince dalle considerazioni che precedono, ha sollecitato l'attenzione e manifestato la propria preoccupazione su persistenti prassi e condotte che danno luogo a plurime violazioni di obblighi internazionali contenuti sia nella Carta del 1990 sia in altri strumenti normativi internazionali e regionali.

Peraltro, in alcuni casi si tratta di violazioni già censurate dallo stesso Comitato in procedure di controllo diverse rispetto a quella in esame. In particolare, si vuole fare riferimento agli atti di violenza e alle condotte discriminatorie nei confronti delle persone albine sulle quali l'organo di controllo aveva già avuto occasione di esprimere il proprio disappunto nelle Osservazioni conclusive redatte al termine dell'esame del rapporto periodico presentato dal Malawi (Cfr. *Concluding Observations and Recommendations by the the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC) on the initial report of the Republic of Malawi on the status of implementation of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child*, 2018, par. 14).

Ulteriori sforzi, pertanto, risultano necessari per garantire in modo completo l'adattamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali. In una simile prospettiva, un notevole contributo potrebbe essere dato anche dalla società civile e d'altro canto siffatta interazione è stata auspicata dal medesimo Comitato di esperti. Nel rapporto sulla missione di inchiesta si sottolinea, infatti, l'assoluta rilevanza della collaborazione con la società civile nella ricerca di "sustainable solutions" tese a garantire l'effettivo esercizio dei diritti delle persone albine (cfr. *Report of the African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC) – Working Group on children with disabilities in Africa – on the fact-finding mission on the situation of children with albinism in the Republic of Malawi...cit.*, p. 22).

Del pari fondamentale è l'avvio della procedura di ratifica del citato Protocollo africano sui diritti delle persone con disabilità. Anche sotto questo specifico profilo, la società civile, in particolare, le organizzazioni non governative, specie quelle di rappresentanza dei diritti degli albinici, potrebbero, senza dubbio, giocare un ruolo decisivo, soprattutto nella sensibilizzazione delle autorità di governo a riguardo. Non è, peraltro, da escludere che un contributo in questo senso possa derivare anche dalla missione svolta dal Comitato di esperti.

Nella prassi, certamente, non mancano esempi di Paesi che sono stati oggetto di visita e che al termine della stessa hanno poi deciso di ratificare trattati internazionali. Ciò, ad esempio, è avvenuto nella Repubblica Centrafricana proprio in riferimento alla medesima Carta africana del 1990. All'epoca della missione, nel 2014, la Repubblica Centrafricana aveva già avviato il processo di ratifica della predetta Carta; processo che è stato completato solo successivamente nel 2016. Nel caso di specie, come precisato in altri studi (sul punto si rinvia ancora una volta a L. MANCA, *Il Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere del minore. Profili giuridico-istituzionali e prassi applicative*, cit.), si ritiene che uno dei principali risultati della missione del Comitato di esperti sia stato proprio quello di incentivare le autorità nazionali alla ratifica della citata Carta.

In conclusione, dalle notazioni finora svolte, è possibile cogliere il ruolo centrale esercitato dall'organo regionale di controllo, in qualità di garante dei diritti e delle libertà delle persone albine. Anche allineandosi spesso a orientamenti già sviluppati in seno ad altri organi internazionali, il Comitato di esperti ha dato puntuali indicazioni al Malawi in merito alle misure attese per rimuovere e prevenire le violazioni, in conformità agli impegni internazionali

assunti. Naturalmente, esso non può adottare atti vincolanti, né dispone di poteri coercitivi. Purtuttavia, come si è osservato, l'incidenza del suo intervento non può essere trascurata.

LUIGINO MANCA