



## OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2019

### 1. ULTIMI SVILUPPI SULL'AGENDA "DONNE, PACE E SICUREZZA" DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA A QUASI VENT'ANNI DALL'ADOZIONE DELLA RISOLUZIONE 1325 (2000)

#### 1. Introduzione

All'approssimarsi del primo ventennio dall'adozione della nota [risoluzione 1325 \(2000\)](#) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e nel ricorrere del decennale dall'istituzione del mandato della Rappresentante speciale per la risposta dell'ONU alla violenza sessuale commessa nel corso dei conflitti armati, una breve riflessione sull'Agenda "donne, pace e sicurezza" e sugli obiettivi ad oggi raggiunti appare di particolare attualità.

Nel corso dei primi mesi del 2019, si è registrata un'intensa attività del Consiglio di sicurezza, attraverso incontri formali ed informali e con il coinvolgimento della società civile, sul tema della sicurezza delle donne nel corso dei conflitti armati.

Fondamentale per un'appropriata discussione è stato il [rapporto del Segretario generale](#) António Guterres sulla *Conflict-related sexual violence*, che ha messo in evidenza le priorità che gli *stakeholders* dell'Agenda sono chiamati a considerare.

In particolare, l'ultimo atto di tale vivace confronto è rappresentato dalla [risoluzione 2467 \(2019\)](#), adottata lo scorso 23 aprile, che, dopo quattro anni di inattività in tema di *women, peace and security* da parte del Consiglio, ha offerto un approccio fortemente *operationally-oriented* all'eliminazione della violenza sessuale ai danni delle donne nei teatri di guerra. Oltre ad essere indicativa della complessità degli equilibri politici in seno al Consiglio, essa si distingue soprattutto per un marcato riferimento alla condizione dei sopravvissuti al crimine di *rape*.

L'uso dello stupro quale tattica di guerra, evidentemente, continua a figurare quale pratica radicata e tendenzialmente irriducibile, nonostante le formali condanne da parte delle Nazioni Unite. La sua sanzione, per altro, sfugge ancora alle pronunce giudiziarie se, come lo scorso giugno, la Camera d'appello della Corte penale internazionale, abilitata a perseguire il crimine di *rape*, ha riformato la prima sentenza in materia, emessa appena due anni prima (si tratta del noto caso Jean-Pierre Bemba Gombo, oppositore politico del Presidente della Repubblica Democratica del Congo Joseph Kabila: in [primo grado](#), la Corte ha riconosciuto Bemba Gombo responsabile di numerosi crimini di guerra, tra cui quello di violenza sessuale nei confronti di civili, mentre la Camera d'appello, [con sentenza dell'8 giugno 2018](#), ha qualificato tali azioni esclusivamente come *subsidiary facts*).

A rendere ancora più incerto lo scenario è, infine, il limitato progresso sul tema della perseguibilità dei *peacekeepers* delle Nazioni Unite che si siano macchiati del crimine di violenza sessuale nell'espletamento delle funzioni attribuitegli dal mandato onusiano.

Complessivamente, l'impunità (e talora l'impunibilità) del crimine contribuisce certamente ad alimentare i sempre crescenti dubbi circa la piena realizzazione dell'Agenda "donne, pace e sicurezza", che ad oggi, vive una fase di transizione.

## 2. L'Agenda "donne, pace e sicurezza" delle Nazioni Unite tra women empowerment e contrasto alla violenza sessuale

A partire dal 2000, il Consiglio di sicurezza dell'ONU ha dedicato un cospicuo numero di risoluzioni tematiche alla tutela delle donne nel corso dei conflitti armati e al loro ruolo nei processi decisionali internazionali e locali.

Nonostante l'indiscusso rilievo della questione trattata, tali risoluzioni sono prive di effetti vincolanti per gli Stati membri, circostanza che, al netto delle diverse diatribe (cfr. C. FUJIO, *From Soft to Hard Law: Moving Resolution 1325 on Women, Peace and Security across the Spectrum*, in *Georgetown Journal of Gender and Law*, 2008, p. 233 ss.) appare confermata dal linguaggio adottato dal Consiglio, semanticamente appartenente al campo delle raccomandazioni (a titolo esemplificativo, si veda il paragrafo operativo tredici della risoluzione 1325, in cui il Consiglio «Encourages all those involved in the planning for disarmament, demobilization and reintegration to consider the different needs of female and male ex-combatants and to take into account the needs of their dependants»).

Appare, per altro, superfluo indugiare sull'analisi della natura giuridicamente obbligatoria di queste risoluzioni che, proprio in quanto tematiche, non possono che essere adottate ai sensi del capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite.

Da un punto di vista formale, l'Agenda "donne, pace e sicurezza" è tradizionalmente composta da cinque risoluzioni ([1325\(2000\)](#), [1820\(2008\)](#), [1888\(2009\)](#), [1889\(2009\)](#), [1960\(2010\)](#)), alle quali se ne aggiungono tre successive ([2106\(2013\)](#), [2122\(2013\)](#) e [2245\(2015\)](#)), insieme alla recentissima [risoluzione 2467 \(2019\)](#).

La risoluzione 1325, apri-fila dell'Agenda, è il frutto di un lungo processo di collaborazione tra il Consiglio di sicurezza e le organizzazioni non governative attive nel settore. Da un punto di vista sostanziale, essa affronta la condizione della donna in quanto, allo stesso tempo, vittima di guerra e promotrice di pace e, nel riconoscerne l'importante contributo ai processi decisionali, ne auspica la partecipazione a livello locale ed internazionale. Sia nel preambolo che nella parte operativa, la risoluzione sottolinea che le donne sono spesso oggetto di violenza e ribadisce la necessità che tutti i soggetti coinvolti nei conflitti armati ne rispettino i diritti. Lo stesso Consiglio di sicurezza, per altro, si impegna a valutare previamente gli effetti che le sue decisioni, adottate ai sensi dell'articolo 41 della Carta delle Nazioni Unite, possano avere nei confronti delle donne nei teatri di guerra.

Il terzo, ed ultimo, focus della risoluzione mette, infine, in luce la necessità di includere una prospettiva di genere nelle operazioni di prevenzione dei conflitti, di *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*.

Per quanto concerne gli attori coinvolti nel raggiungimento di tali obiettivi, la risoluzione si rivolge prevalentemente al Segretario generale delle Nazioni Unite, cui è richiesto di attivare le necessarie misure per incrementare il numero di donne partecipanti ai processi di pace.

In ragione della sua menzionata genesi, la risoluzione 1325 sostiene, poi, la promozione di sinergie con la società civile: il Consiglio di sicurezza, infatti, nell'auspicio di una sua più sostanziale inclusione nei dibattiti nazionali, rinnova l'interesse a mantenere con essa un canale di confronto continuo.

Nonostante il vivido interesse mostrato da alcuni Stati per la tematica, il perdurare di scenari internazionali preoccupanti, ha indotto, otto anni dopo, il Consiglio di sicurezza ad intervenire nuovamente con [la risoluzione 1820 \(2008\)](#). Orientata alla prevenzione e al perseguimento delle violenze sessuali in tempo di guerra, essa riconosce, per la prima volta, lo stupro quale strumento di umiliazione, anche passibile di costituire una minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali.

Proposta dagli Stati Uniti, la risoluzione 1820 prevede una partecipazione molto differenziata degli *stakeholders*: fermo restando il consueto coinvolgimento del Segretario generale nel favorire la presenza femminile nelle operazioni di *peacebuilding*, essa si rivolge direttamente agli Stati. Ad essi non soltanto è richiesto di formare e fornire personale militare in grado di contribuire alla repressione del crimine della violenza contro le donne nei luoghi di guerra, ma anche di sviluppare le misure volte a rendere i sistemi sanitari e di giustizia locali più responsivi alla necessità di assistenza delle vittime.

L'anno seguente, poi, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite affronta, con due risoluzioni successive, il tema delle donne quali, allo stesso tempo, vittime di abusi sessuali e promotrici dell'azione di pace nelle zone di conflitto. Per quanto concerne il primo aspetto, mentre [la risoluzione 1888 \(2009\)](#) definisce la violenza sessuale come negativa conseguenza della particolare vulnerabilità delle sue principali vittime, la risoluzione 1888, ugualmente sponsorizzata dagli Stati Uniti, la connota come condizione endemica di ogni conflitto armato, che mostra la disparità di trattamento nella tutela dei soggetti coinvolti.

Particolarmente innovativo è il paragrafo operativo numero dodici, in cui il Consiglio delinea il profilo dei *women's protection advisors*, responsabili della pianificazione della protezione di donne e bambini nei teatri di guerra. Essi sono coadiuvati, nello svolgimento delle loro funzioni, dal personale militare, preferibilmente di genere femminile, la cui consistenza numerica il Consiglio chiede di incrementare.

Al Segretario generale è anche demandato il compito di affiancare alle figure individuate un suo Rappresentante speciale per la risposta dell'ONU alla violenza sessuale commessa nel corso dei conflitti armati, nell'intento di affrontare più da vicino e con maggiore specificità la complessa tematica.

[La risoluzione 1889](#), invece, presenta una meno equa ripartizione dei compiti tra gli *stakeholders* interessati. Se, infatti, il Consiglio di sicurezza è chiamato ad includere precisi richiami al *women empowerment* nel rinnovo dei mandati delle operazioni militari delle Nazioni Unite, è agli Stati membri che è attribuito il principale sforzo per coinvolgere le donne nella pianificazione della transizione dallo stato di guerra a quello di pace, per assicurare la realizzazione di una politica di *gender mainstreaming* e per specificarne in dettaglio le priorità e le strategie concrete.

Al Segretario generale delle Nazioni Unite è, invece, richiesto a termini del paragrafo operativo diciassette «to submit to the Security Council within 6 months, for consideration, a set of indicators for use at the global level to track implementation of its resolution 1325 (2000)». Il 6 aprile 2010, l'allora Segretario generale Ban Ki-moon ha, quindi, proposto [ventisei diversi indicatori](#), ripartiti per le strategie di prevenzione, partecipazione, protezione, *relief and recovery*.

Al volgere del primo decennio dalla risoluzione 1325, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato [la risoluzione 1960 \(2010\)](#). I solo discreti risultati dei primi anni hanno reso la risoluzione poco celebrativa e, piuttosto, essa afferma che la violenza sessuale rappresenta ancora un impedimento al raggiungimento della pace e della sicurezza internazionali. In tale prospettiva, il Consiglio di sicurezza chiede ai soggetti statali e non statali di sanzionare gli atti di stupro e di individuare gli eventuali colpevoli. Nei successivi paragrafi si evince, poi, l'intenzione del Consiglio di stabilire un dialogo più profondo con gli attori locali, non solo perché ragionevolmente depositari di un cospicuo bagaglio informativo, ma per rendere le strategie di *peacekeeping* più coerenti e coordinate. In conclusione, nel riconoscerne il prezioso contributo, il Consiglio ribadisce l'importante ruolo dei *gender advisors*, la cui consistenza numerica dovrebbe auspicabilmente aumentare.

Nonostante l'Agenda "donne pace e sicurezza" sia tradizionalmente composta dalle cinque risoluzioni appena richiamate, il Consiglio di sicurezza, dal 2013, ha continuato ad occuparsi del tema con tre successivi atti.

Tra essi, [la risoluzione 2106 \(2013\)](#) presenta un elemento di novità nei suoi ripetuti riferimenti alla sinergia con la Corte penale internazionale e alla volontà di perseguire concretamente gli episodi di stupro. Nel secondo paragrafo operativo, infatti, essa specifica che la violenza sessuale, sulle orme della solida giurisprudenza inaugurata dal Tribunale internazionale per il Ruanda, «can constitute a crime against humanity or a constitutive act with respect to genocide». Appare, infine, interessante il riferimento del Consiglio all'incontrollato aumento della diffusione della HIV e dell'AIDS a seguito di atti di stupro, che aggiunge alla dimensione della violenza il difficile contenimento del contagio della malattia.

Nello stesso anno, il Consiglio di sicurezza ha, poi, adottato [la risoluzione 2122 \(2013\)](#). Essa ribadisce l'esigenza di rafforzare i meccanismi di *accountability*, coinvolgendo tutti gli attori che a vario titolo sono attivi nella protezione dei diritti delle donne.

Peculiare, a questo proposito, il riferimento alla tutela dei diritti politici delle donne nelle fasi post-conflittuali. Il Consiglio, infatti, all'ottavo paragrafo operativo, richiede agli Stati membri di agire in maniera più efficace per garantire una loro piena ed equa partecipazione nelle varie fasi dei processi elettorali. Ciò, evidentemente, implica un richiamo alla tutela fisica delle donne da ogni atto che possa limitare o addirittura ostacolare l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo. Parimenti significativa è la richiesta di realizzare uno studio di ampio spettro sullo stato di attuazione della risoluzione 1325, che ha favorito l'inizio di un processo di riflessione finalizzato a rinnovare gli sforzi e a superare gli ostacoli esistenti.

In tal senso, [la successiva risoluzione 2242 \(2015\)](#) può essere correttamente interpretata come un bilancio rispetto ad un percorso che si è confermato complesso. Se da un lato il Consiglio si dice soddisfatto per l'incremento del numero delle donne coinvolte nelle operazioni di *peacekeeping* su iniziativa del Segretario generale, dall'altro manifesta preoccupazione per le continue accuse di abusi sessuali perpetrati dal personale sotto l'egida delle Nazioni Unite. A questo proposito, il Consiglio incentiva un'appropriata e tempestiva cooperazione tra l'ONU e i suoi Stati membri per garantire la persecuzione dei crimini eventualmente commessi dai contingenti militari da essi forniti. Ritiene, in particolare, che la sola politica di tolleranza zero attuata nei confronti del personale militare non rappresenti, nella prassi, uno strumento sufficiente per la limitazione del preoccupante fenomeno, che dovrebbe essere auspicabilmente portato all'attenzione delle competenti autorità giudiziarie.

### 3. *Un bilancio recente: quali sfide per la riduzione della conflict-related sexual violence?*

In considerazione del perdurante impiego dello stupro quale arma o tattica di guerra, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, con risoluzione 2106 (2013), ha richiesto al Segretario generale la redazione di un rapporto annuale sull'implementazione delle risoluzioni 1820, 1888 e 1960, in cui vengano in rilievo le aree geografiche di maggiore criticità e le possibili strategie per il contenimento delle violenze sessuali perpetrate nel corso dei conflitti armati.

In ossequio alle richiamate previsioni, il 29 marzo scorso, il Segretario generale ha, dunque, trasmesso al Consiglio il [rapporto del 2019](#), riferito al periodo tra gennaio e dicembre 2018, intitolato *Conflict-related sexual violence*. Esso è largamente dedicato al decimo anniversario dall'istituzione del mandato del Rappresentante speciale per la risposta dell'ONU alla violenza sessuale commessa nel corso dei conflitti armati e si pone in continuità con le molteplici iniziative del Consiglio di sicurezza, realizzate all'approssimarsi del ventennale della risoluzione 1325 (vedi *infra*).

Tra le azioni intraprese dalla *Special Representative* sino ad oggi, il Segretario generale richiama [l'accordo quadro](#) raggiunto nel 2018 tra il suo Rappresentante ed il Comitato sull'eliminazione della discriminazione nei confronti delle donne, per facilitare il raggiungimento tanto degli obiettivi contenuti nella Convenzione, quanto quelli ricollegabili all'Agenda "donne, pace e sicurezza".

Prima di procedere all'analisi delle questioni descritte dal Segretario nel rapporto, è necessario richiamare la nozione di *conflict-related sexual violence*: essa, come di consueto, è particolarmente estesa e comprende non solo gli atti di stupro, direttamente annoverati nelle risoluzioni del Consiglio ed ivi condannate, ma anche «sexual slavery, forced prostitution, forced pregnancy, forced abortion, enforced sterilization, forced marriage and any other form of sexual violence of comparable gravity perpetrated against women, men, girls or boys that is directly or indirectly linked to a conflict» (paragrafo quattro). In tutte queste circostanze, la vittima, che spesso subisce abusi da soggetti direttamente od indirettamente affiliati a gruppi armati, talora anche di stampo terroristico, che agiscono in un clima di sostanziale impunità, è generalmente percepita quale membro di una minoranza, sotto il profilo politico, religioso o sessuale.

Per la gravità degli atti riferiti, i cui dati sono ricavati dal prezioso contributo delle ventuno *women's protection advisors*, il Segretario generale sottolinea l'esclusione degli Stati i cui contingenti si siano resi responsabili di tali violazioni, dalla partecipazione alle operazioni di pace realizzate dalle Nazioni Unite. Questa decisione si inserisce nel quadro di una più ampia strategia, da lui fortemente sponsorizzata, volta a combattere gli abusi sessuali perpetrati dal personale ONU, alla luce del [documento presentato dinanzi all'Assemblea generale](#) nel febbraio 2019, e rappresenta la naturale evoluzione del primo paragrafo della [risoluzione 2272 \(2016\)](#) del Consiglio di sicurezza, che «endorses the decision of the Secretary-General to repatriate a particular military unit or formed police unit of a contingent when there is credible evidence of widespread or systemic sexual exploitation and abuse by that unit».

Laddove la richiamata risoluzione (per il cui approfondimento si rimanda a V. ZAMBRANO, [La risoluzione 2272 \(2016\) e la lotta ai casi di sfruttamento e abuso sessuale perpetrati dai peacekeepers: il Consiglio di sicurezza avalla il potere di rimpatrio del Segretario generale](#), in questa *Rivista*, 2/2016, p. 380 ss.), infatti, prevede il rimpatrio di singole unità che si siano rese



responsabili di violenze contro i civili, nel suo ultimo report il Segretario prevede, *a priori*, l'esclusione di interi contingenti da ogni operazione condotta sotto l'egida delle Nazioni Unite.

In termini generali, il rapporto trasmesso evidenzia che lo scorso anno si è caratterizzato per un altalenante progresso in materia di *conflict-related sexual violence*: il Segretario generale individua, dunque, sia le aree in cui si è assistito ad un miglioramento, sia quelle in cui si segnalano ancora carenze strutturali.

Nel novero della prima categoria rientrano certamente le condanne confermate in appello, a livello nazionale, rispetto a due gravi casi di abusi sessuali, l'uno avvenuto nella Repubblica democratica del Congo, rispetto ai fatti del “*Kavumu child rape*” (si tratta dello stupro di 46 bambine perpetrato tra il 2013 ed il 2016 da alcuni militari, persuasi, a loro dire, da un'esponente religioso locale che la violenza sulle minorenni avrebbe garantito loro una particolare protezione in guerra.) e l'altro in Guatemala, riguardo il caso “*Sepur Zarco*” (nel contesto della guerra civile in Guatemala iniziata nel 1954, protrattasi per 36 anni, le milizie armate hanno ripetutamente schiavizzato e seviziato le donne della piccola comunità di *Sepur Zarco*).

Complessivamente più positiva è la situazione delle riparazioni per gli abusi subiti nei teatri di guerra, rispetto alle quali sono da segnalare i progressi raggiunti in Colombia, sulla scorta della *guidelines* elaborate dal Segretario generale nel 2014. A seguito, infatti, degli accordi di pace tra il governo e le FARC del 2016, si è stabilito di dar seguito all'intesa, già raggiunta nel 2011 tra le parti, secondo cui si procederà gradualmente al risarcimento di tutti i gruppi che hanno subito violenza, con particolare riguardo alle donne. È, tuttavia, necessario ricordare che, in termini generali, il riconoscimento di forme di risarcimento si caratterizza ancora come eccezione, piuttosto che regola, nella gestione di tali complesse vicende.

Conclusa la disamina sugli aspetti positivi, il Segretario generale passa al vaglio la lista, notevolmente più lunga, degli ambiti in cui le complessità permangono.

A titolo esemplificativo, nell'analisi della situazione in Afghanistan, il Segretario generale ribadisce che larga parte dei casi di violenza sessuale documentati dall'operazione di assistenza delle Nazioni Unite nel territorio (UNAMA), è ricollegabile alla scarsa presenza femminile (che ammonta solo all'1.8%), tra le forze di polizia del Paese. Ad analoghe conclusioni, per altro, si giunge nel *brief* sullo Yemen, in cui si rileva che i quasi cinquecento casi di *conflict-related sexual violence* sono alimentati da una preesistente e strutturale disuguaglianza delle donne nei settori chiave della vita pubblica, che non è stata colmata nonostante le ripetute richieste delle Nazioni Unite al Paese.

Nel riferire dati precisi sugli atti di violenza che hanno avuto luogo nel 2018, molto ricorrente è, poi, il riferimento alle barriere sociali che costituiscono un ostacolo all'effettivo accertamento degli episodi. Le vittime, infatti, nel timore di vendetta da parte degli autori degli stupri e per il rischio di essere stigmatizzate dalle società di provenienza, spesso non riferiscono alle competenti autorità locali ed internazionali gli abusi subiti. La condizione appena descritta, oltre a rappresentare una realtà aberrante nelle aree di conflitto, come nel caso della Repubblica centroafricana, si reitera anche nelle zone in cui è in atto la ricostruzione del tessuto sociale (si veda, ad esempio, la situazione in Bosnia ed Erzegovina).

Particolarmente drammatica è la condizione delle donne che sono divenute madri a seguito degli stupri perpetrati dalle forze militari, in quanto spesso ripudiate dai gruppi sociali di provenienza per essersi macchiate di inspiegabili vergogne. Conseguentemente,

anche la condizione dei figli delle vittime, spesso tacciati di rappresentare il frutto del male della società, si presenta complessa. Essi sono privati del diritto all'istruzione e, nei casi più gravi, la loro nascita non è segnalata negli appositi registri, con evidenti conseguenze che si protraggono nel tempo. La marginalizzazione dei minori si traduce anche in una loro maggiore esposizione al reclutamento da parte delle organizzazioni terroristiche, che li arruolano nelle milizie ed utilizzano come armi umane.

Viste le complesse traversie dipanatesi nell'arco del 2018, il Segretario generale mostra anche particolare attenzione per la condizione degli sfollati. Tenendo, soprattutto, conto degli eventi in Myanmar e Sud Sudan, egli evidenzia come gli abusi sessuali siano comunemente utilizzati quale metodo per allontanare dai confini nazionali i gruppi minoritari indesiderati. Per quanto concerne il Myanmar, in particolare, vengono in rilievo gli atti di *sexual slavery* contro i Rohingya, nonostante l'accordo del dicembre 2018 tra il Governo nazionale ed il Rappresentante speciale.

Un secondo ambito di indagine riguarda il complesso legame tra la violenza sessuale e l'opposizione politica. Sin dai primi paragrafi, infatti, il Segretario generale richiama l'umiliazione sessuale a cui sono notoriamente sottoposti i detenuti politici in Siria e nel Burundi. È, inoltre, un fenomeno ricorrente, specialmente nell'Africa sub-sahariana, che per dissuadere gli oppositori politici dal candidarsi alle elezioni nazionali, esponenti degli eserciti governativi perpetrino violenze sessuali nei confronti delle donne appartenenti alle famiglie dei politici.

In continuità con i precedenti rapporti, anche il nesso tra la violenza sessuale e il terrorismo è ampiamente esplorato. Nel rilevare che in più circostanze i terroristi responsabili di crimini di guerra restano impuniti per l'incapacità dei sistemi locali di assicurarli alla giustizia, l'ultimo report si sofferma su un aspetto piuttosto innovativo. Si tratta degli atti di stupro realizzati dagli esponenti di gruppi terroristici nelle aree in cui sono presenti siti di estrazione di risorse minerarie di varia natura. Le donne, che costituiscono in molte circostanze la manodopera delle industrie estrattive, sono infatti ripetutamente abusate nell'intento di ottenere il controllo diretto dei siti minerari, fonte di sostentamento economico dei gruppi armati. Detta condizione è ampiamente acclarata nella Repubblica democratica del Congo, in cui la missione delle Nazioni Unite (MONUSCO) ha documentato oltre mille casi di violenza sessuale.

È, infine, degno di nota l'interesse del Segretario generale per le violenze fisiche e psicologiche nei confronti dei membri delle comunità LGBTI, talora oggetto di evirazione per la criminalizzazione delle pratiche omosessuali.

Al termine del rapporto del 2019, egli indica una strategia multisettoriale, con un approccio *stakeholder-based*, al fine di prevenire e combattere il flagello della *conflict-related sexual violence*.

Il Consiglio di sicurezza, notoriamente, è il principale destinatario delle raccomandazioni del Segretario, che invita ad adottare le necessarie misure per limitare la proliferazione delle violenze contro le donne da parte degli attori non statali. Tale obiettivo deve essere primariamente raggiunto con la redazione di appropriati codici di condotta e con l'istituzione, nell'ambito dei corpi di polizia degli Stati membri, dei necessari *focal points*. È sempre all'organo a composizione ristretta delle Nazioni Unite che è richiesta una valutazione sul rinnovo dei mandati delle operazioni di pace e sulla possibile inclusione di misure volte al contenimento e prevenzione della violenza sessuale contro le donne. Gli Stati sono, invece, chiamati a non prevedere l'applicazione di amnistie ed immunità a favore dei colpevoli di ogni forma di *conflict-related sexual violence*, di rimuovere gli

impedimenti all'accesso alla giustizia delle vittime e di incoraggiarne la protezione. È, infine, interessante il monito alla società civile, da cui il Segretario generale si auspica una sempre più concreta partecipazione ai *fora* convenuti per favorire un dibattito aperto ed inclusivo sulla tutela delle donne nei teatri di guerra.

Il *report* del Segretario generale si conclude, poi, con la consueta lista, redatta sin dal 2012 in ossequio alla risoluzione 1960 (2010), di coloro che commettono atti di violenza sessuale nel corso dei conflitti armati: tali tipi di allegato rappresentano lo strumento di *public shame* più immediato, ma anche più criticato dagli Stati coinvolti (si vedano, a titolo d'esempio, le critiche all'elenco allegato al [rapporto 2017](#) del Segretario generale su *Children and armed conflict*, che ha visto l'inclusione della coalizione guidata dall'Arabia Saudita in Yemen e l'esclusione delle forze armate congolese – FARDC. Tale circostanza ha dato luogo ad un [intenso dibattito](#), nel corso del quale l'Arabia Saudita ha «categorically repudiate the figures and statistics mentioned in the report with respect to child victims attributed to the coalition»).

Redatto sulla scorta delle sole informazioni ritenute credibili, e dunque senza presunzione di completezza, l'elenco del 2019 non si discosta da quello del 2018, fatta eccezione per il *de-listing* della fazione *Abdul Wahid* dell'Esercito per la liberazione del Sudan. Sono, invece, confermati gli oltre cinquanta soggetti, tra attori statali e non statali, che agiscono prevalentemente nella Repubblica centroafricana, nella Repubblica democratica del Congo, in Iraq, Mali, Birmania, Somalia, Sudan, Sud Sudan e Siria. Tra i soggetti non statali ricorrono, come evidente, i gruppi armati coinvolti nelle guerre civili e quelli terroristici, quali, tra i più noti, l'ISIS e Boko Haram. Quest'ultimo, nello specifico, non segue la tradizionale categorizzazione per aree geografiche, ma è riportato nel novero degli attori non statali che destano particolare preoccupazione e che sono all'attenzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

È, infine, interessante notare che dieci tra i soggetti segnalati, prevalentemente attori statali come le forze armate e di polizia del Congo, della Birmania e della Somalia, ma anche non statali come il *Groupe d'autodéfense des Tourages Imghad et leurs alliés*, hanno formalmente dichiarato di voler adottare misure per ridurre l'incidenza degli episodi di *conflict-related sexual violence* nelle realtà in cui operano. Tuttavia, il loro permanere nella lista presentata dal Segretario generale indica, in maniera evidente, che agli sforzi promessi non sia stato dato l'atteso seguito.

#### 4. *La risoluzione 2467 (2019): verso una realistica riduzione della conflict-related sexual violence?*

In occasione della discussione del rapporto presentato il 29 marzo dal Segretario generale, il Consiglio di sicurezza, il 23 aprile scorso, ha adottato la [risoluzione 2467 \(2019\)](#), rubricata sotto la voce *Women and peace and security: Sexual violence in conflict*.

I dibattiti sul rapporto e sulla risoluzione si sono collocati all'indomani di un altro evento, questa volta a carattere informale, l'[Open debate sulle donne ed il peacekeeping](#), a cui hanno partecipato il Segretario generale, un ampio numero di delegazioni nazionali, membri del personale impiegato nelle operazioni di pace e rappresentanti delle principali organizzazioni internazionali a carattere regionale. Oltre ad una valutazione d'insieme sullo status di applicazione della risoluzione 2242 del 2015 in combinato con la [2436 del 2018](#), riguardante le operazioni di *peacekeeping*, l'*Open debate* ha accolto un primo bilancio sull'attuazione della 1325 e, più in generale dell'Agenda “donne, pace e sicurezza”. Esso ha



dunque avuto il pregio di affrontare, *in nuce*, alcuni degli aspetti analizzati più approfonditamente nella risoluzione 2467.

Proposta dalla Germania, che sin dalla sua elezione a Presidente del Consiglio di sicurezza ha manifestato la volontà di affrontare il tema della *conflict-related sexual violence*, essa è stata oggetto di un acceso confronto tra gli Stati, al punto da essere adottata con tredici voti favorevoli e l'astensione della Cina e della Russia.

Mentre, nelle dichiarazioni a margine del voto, la prima ha addotto che il testo della risoluzione denota un eccessivo attivismo del Consiglio, che non terrebbe in debito conto «the sovereignty and will of the countries concerned and the measures taken by their Governments in the context of their national realities» (questa, e le successive citazioni dei rappresentanti dei Paesi, sono tratte dai [Meeting records](#) del 23 aprile u.s.), la Russia ha ritenuto che «there was no explanation of the attempts to use a thematic resolution to intrusively expand the mandates of various United Nations mechanisms and bodies by directing them to tackle the issue of combating sexual violence». L'opposizione della Russia poggia, come evidente, su una diffidenza sostanziale rispetto all'adozione di risoluzioni tematiche che contengano, com'è il caso dell'atto in commento, misure ritenute eccessivamente *operationally oriented*. Rileva sottolineare, a questo punto, che pur nel tracciare un percorso chiaro sulle azioni che gli Stati dovrebbero intraprendere per un'efficace attuazione dell'Agenda “donne, pace e sicurezza”, la risoluzione non ha natura giuridicamente vincolante, adottata com'è ai sensi del capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite.

Anche gli Stati Uniti hanno condiviso parte delle perplessità della Cina e della Russia e si sono fortemente battuti affinché ogni riferimento alla *sexual and reproductive health* delle vittime di stupri venisse eliminato. L'opposizione statunitense, che si è sostanziata anche nella minaccia di veto all'adozione della risoluzione, è da ricercarsi nel timore dell'attuale Amministrazione che tale assistenza possa implicare una garanzia di accesso alle pratiche di aborto. A ben vedere, detto convincimento si pone in continuità con l'eliminazione dagli [Human Rights Reports](#) del Dipartimento di Stato americano di ogni dato inerente i *women's reproductive rights*. Al fine di salvaguardare quanto più possibile l'integrità iniziale del testo, la Germania ha proposto, durante i lavori preparatori, di ripetere la formulazione già contenuta nel paragrafo operativo diciannove della risoluzione 2106. Tale proposta, tuttavia, non ha incontrato il favore degli Stati Uniti che ne ha esplicitamente richiesto la rimozione.

La mancata menzione della *sexual and reproductive health*, ritenuta dall'Australia e dalla Francia di essenziale importanza, ha, di fatto, ridotto il potenziale portato innovativo della risoluzione. Come prevedibile, l'adozione di un testo più limitato rispetto alla proposta tedesca ha concorso ad un certo malcontento e al convincimento di alcune delegazioni, come quella del Sud Africa, che il «consensus is more important than their [of the victims] needs».

Passando all'analisi degli aspetti sostanziali, la cifra significativa della risoluzione 2467 può certamente essere rinvenuta nella particolare attenzione mostrata per i sopravvissuti alle violenze subite nel corso dei conflitti armati. Proprio la Germania, nel farsi promotrice della risoluzione, ha motivato la necessità di porre le vittime al centro degli sforzi del Consiglio, attraverso la previsione di misure che ne migliorino l'accesso alla giustizia e ai servizi medici e che semplifichino la loro reintegrazione nel tessuto sociale, in quanto «those who suffer sexual violence often remain victims long after the crimes are committed».

In tale direzione, gli Stati membri sono chiamati a garantire il sostegno legale alle vittime e l'eliminazione di qualunque limitazione temporale per la denuncia degli atti occorsi (paragrafo quattordici), ma anche a valutare con priorità i loro bisogni, al fine di evitare ogni discriminazione nell'accesso alla sanità, all'educazione e alla partecipazione politica (paragrafo sedici).

La risoluzione invita, poi, i principali *stakeholders* coinvolti a riferire al Consiglio le modalità attraverso cui «the UN can better support local, national, and regional efforts to address the needs of survivors of sexual violence in conflict». Nello specifico, esso, nella consapevolezza che le vittime non rappresentino una categoria omogenea, ritiene che un confronto con gli attori locali sia lo strumento più idoneo alla messa a punto delle necessarie strategie di supporto. In tal senso, rileva segnalare che, nella versione originale presentata dalla Germania, la risoluzione prevedeva un peculiare riferimento ai gruppi LGBTI e alle loro specifiche necessità, in quanto soggetti vulnerabili nel corso dei conflitti armati. Benché tale menzione avrebbe certamente rappresentato un'importante innovazione in tema di *conflict-related sexual violence*, gli Stati Uniti si sono fortemente opposti all'inclusione dell'apposito paragrafo, determinandone, quindi, l'eliminazione.

Durante il *drafting* della risoluzione 2467 si è anche registrato un rinnovato interesse verso i meccanismi di persecuzione del crimine di *rape*. Nel tentativo di sollevare con forza la questione, non sono mancate espressioni provocatorie, utilizzate in particolare dalle delegazioni belga e del Ruanda, che hanno definito il corpo delle donne, bambine e bambini come un terreno di scontro per erodere il tessuto sociale di talune comunità minoritarie. Nell'ottica di ridurre l'incidenza della *conflict-related sexual violence*, il Consiglio ha, quindi, previsto all'ottavo paragrafo operativo «*the establishment inter alia of commissions of inquiry and independent investigative entities*», le quali sono chiamate ad agire nel rispetto della sicurezza delle vittime. Nei commenti a margine della votazione, la Russia si è detta non soddisfatta dalla formulazione del paragrafo in quanto foriera di un'eccessiva burocratizzazione delle procedure di accertamento degli atti di stupro. Tali commissioni, in realtà, come richiamato dalla risoluzione, dovrebbero essere incardinate nell'ambito degli «*United Nations mandating bodies*» (paragrafo otto) già titolati allo svolgimento di funzioni di accertamento, non producendo, dunque, particolari aggravii al funzionamento dell'intero meccanismo. L'istituzione di *commissions of enquiry*, per altro, nel progetto iniziale di risoluzione avrebbe dovuto accompagnarsi alla creazione di un apposito *working group* sul tema della violenza sessuale nei teatri bellici. La sua mancata inclusione, in questo caso, deve ricollegarsi al breve tempo a disposizione dei membri del Consiglio per discutere sul mandato e sui poteri del gruppo che, se solo sommariamente costituito, non avrebbe fornito il supporto richiesto.

Sempre nell'ambito della repressione del crimine di *rape*, il Consiglio sollecita il Comitato delle sanzioni ad impiegare il noto sistema delle *targeted sanctions* contro coloro che perpetrino o ordinino l'uso della violenza sessuale nei conflitti. Aggiunge poi che, contestualmente al rinnovo delle sanzioni, si debba procedere all'aggiornamento dei criteri di designazione dei destinatari delle medesime. L'utilizzo delle sanzioni mirate, già richiamate dall'analizzato rapporto del Segretario generale, è stato accolto con generale apprezzamento, e, anzi, alcune delegazioni hanno avanzato la proposta di estenderle a chiunque fornisca supporto economico ai gruppi violenti, previo adeguato riscontro da parte di *expert investigators*.

Ugualmente preconizzata dal Segretario generale (vedi *supra*) è la decisione del Consiglio di non includere nelle operazioni di *peace-keeping* delle Nazioni Unite gli Stati i cui

contingenti si siano macchiati del crimine di *rape* e che, pertanto, siano stati ripetutamente inseriti negli annessi dei suoi rapporti sulla violenza sessuale.

Infine, nel ricorrere del decennale dall'istituzione del suo mandato e nel convincimento che la *conflict-related sexual violence* si sia qualificata fino ad oggi quale «*the history greatest silence*», il Consiglio auspica l'instaurarsi di un rapporto più continuativo e proficuo con il Rappresentante speciale delle Nazioni Unite.

Nonostante la risoluzione 2467 non abbia affrontato, come sperato, tra gli altri, dagli Stati Uniti, il tema della riforma degli *early warning mechanisms* nonché degli indicatori adottati nel 2010 dal Segretario generale (vedi *supra*), essa si presenta, come sostenuto da molte delegazioni, più *operationally oriented* delle altre risoluzioni in materia e appare orientata a promuovere una realistica riduzione del crimine di *rape*. L'elencazione organica e programmatica delle azioni che gli Stati dovrebbero realizzare, infatti, concorre a definire con chiarezza una strategia che si orienti verso una definitiva ed irreversibile riduzione del fenomeno della *conflict-related sexual violence*, dalle fasi in cui essa è perpetrata, a quelle di *relief and recovery* delle vittime. Di particolare rilievo, a tal proposito, la valutazione fornita dalla Rappresentante speciale che, pur dicendosi delusa per la mancata previsione di un *working group* sulla violenza nel corso dei conflitti armati, ha definito la risoluzione come «*a step in the right direction*».

Alla luce dei numerosi compromessi che si sono resi necessari, taluni esponenti della società civile si sono domandati se sia stato realmente lungimirante volersi occupare di questa tematica in un momento politico internazionale così teso e caratterizzato da una sola limitata cooperazione su argomenti di così grande rilievo. Parimenti, alcuni membri del Consiglio hanno espresso risentimento per non aver raggiunto lo sperato *consensus* e per essere nuovamente incorsi nella tentazione di voler affrontare un troppo ampio numero di questioni, molte delle quali invise a tre dei cinque membri permanenti.

Pur con le difficoltà del caso e con i limiti rilevati, si ritiene, tuttavia, che la risoluzione 2467 possa realmente rappresentare un importante passo in avanti verso la tutela delle vittime di abusi e che la sua adozione abbia comunque concorso ad interrompere il lungo e assordante silenzio del Consiglio degli scorsi quattro anni.

##### 5. *Riflessioni conclusive*

All'approssimarsi del primo ventennio dalla risoluzione 1325 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, come evidenziato in questo breve *excursus*, l'Agenda “donne, pace e sicurezza” vive una fase di sostanziale ambiguità. Gli *stakeholders* a vario titolo coinvolti nella sua realizzazione mostrano, con sfumature differenziate e sulla base delle capacità di ciascuno, una almeno formale attenzione per le tematiche oggetto di analisi. Sembra, tuttavia, mancare, come spesso accade per le decisioni non vincolanti del Consiglio, una concreta volontà politica di proseguire nella direzione del rafforzamento dei risultati acquisiti e nel raggiungimento di quelli di meno immediata realizzabilità.

L'accennata disomogeneità ha un carattere sia geografico che sostanziale. Sotto il primo dei profili, è da segnalare, a titolo esemplificativo, che i Paesi che hanno adottato dei piani nazionali d'azione per l'implementazione dell'Agenda appartengono principalmente al raggruppamento occidentale, con un notevole ritardo sia tra gli Stati dell'Africa che dell'Asia centrale.

Quanto alla questione sostanziale, è innegabile che nell'ambito dell'uguaglianza di genere in circostanze di pace si siano raggiunti dei risultati generalmente migliori, se

comparati alla complessa condizione della tutela delle donne nel corso dei conflitti armati. La ragione di detta disparità è primariamente da ricollegarsi alla complessità stessa del fenomeno della *conflict-related sexual violence*. L'azione per la tutela delle donne nei teatri bellici, infatti, si presta ad un'analisi trasversale, che vede coinvolti allo stesso tempo sia la dimensione del mantenimento della pace, attraverso le operazioni sotto l'egida delle Nazioni Unite, sia il rispetto e la tutela dei diritti umani e del diritto umanitario, sia, infine, un collegamento efficace con la Corte penale internazionale. Per altro, al netto della grande varietà dei soggetti chiamati ad intervenire, anche nei casi in cui le decisioni siano affidate in via esclusiva al Consiglio di sicurezza, vi è la necessità di valutazioni specifiche che tengano conto di un articolato equilibrio di priorità.

A conclusione di questa analisi, dunque, riproducendo lo schema *stakeholder-based* più volte richiamato, al fine di intraprendere dopo un primo ventennio piuttosto confuso, un nuovo e più fruttuoso percorso, sarebbe auspicabile che: a) il Consiglio di sicurezza, il prossimo anno, in occasione del ventesimo anniversario della risoluzione 1325, si faccia esso stesso promotore di un bilancio intermedio e indichi una strategia più in linea con le mutevoli necessità della società odierna; b) il Segretario generale svolga un ruolo di coordinamento, attraverso un'analisi globale, come già avvenuto nel 2013, delle principali e condivise complessità che gli Stati riscontrano nell'attuazione dell'Agenda; c) i Membri delle Nazioni Unite, il cui territorio non è interessato da conflitti armati, diano seguito alle indicazioni della risoluzione 1325, anche attraverso la condivisione delle *best practices* (l'Italia, in tal senso, è prossima al varo del quarto piano d'azione nazionale); d) gli Stati membri coinvolti nei conflitti armati garantiscano il rispetto del diritto internazionale umanitario con particolare riguardo alla vulnerabilità delle donne e dei bambini e che impieghino tutti gli strumenti necessari per assicurare alla giustizia i responsabili dei crimini commessi; e) la società civile continui ad interagire con il Consiglio, sia con l'obiettivo di raccogliere dati rilevanti, sia per concorrere all'individuazione delle modalità più idonee all'attuazione dell'Agenda.

GIOVANNI ARDITO