



### OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 2/2016

#### 2. 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

La [risoluzione 2272 \(2016\)](#) adottata dal Consiglio di Sicurezza l'11 marzo scorso affronta nuovamente uno degli aspetti più scabrosi e che maggiormente minano la fiducia nei confronti delle Nazioni Unite: lo sfruttamento e gli abusi sessuali commessi da parte di membri dei contingenti partecipanti alle missioni di *peacekeeping*.

Violazioni così gravi dei diritti umani (e che coinvolgono soprattutto donne e minori) risultano ancora più odiose quando a commetterle sono proprio coloro che dovrebbero portare (o, per lo meno, contribuire a riaffermare) pace, sicurezza e la tutela di quei diritti. E il fatto che i casi coinvolgono una ristrettissima minoranza dei partecipanti alle operazioni di *peacekeeping* (in tale senso si vedano i dati riportati dal [Rapporto del Segretario generale sulle misure speciali per la protezione dallo sfruttamento e gli abusi sessuali](#) del febbraio 2016) ha, purtroppo, pochissima rilevanza dato l'effetto devastante che tali fatti hanno sulla fiducia che la popolazione civile coinvolta nutre verso i "rappresentanti" delle Nazioni Unite. Così, come evidenziano già i primi consideranda della risoluzione, gli episodi in questione «*undermines the implementation of peacekeeping operations, as well as the credibility of United Nations peacekeeping*». In tale senso, riecheggiano le parole dell'allora Segretario generale Kofi Annan il quale nel suo rapporto del 2002 ([Investigating into sexual exploitation of refugees by aid workers in West Africa](#)) affermò che «*sexual exploitation and abuse by humanitarian staff cannot be tolerated. It violates everything the United Nations stands for*».

La risoluzione 2272 (2016) si inserisce nella c.d. *zero-tolerance policy* che si è sviluppata in seno all'Organizzazione dopo le prime denunce relative a episodi di sfruttamento o abuso sessuale da parte di membri dei contingenti impegnati nelle missioni di pace nei Balcani, a Timor Est e in Cambogia negli anni '90 del secolo scorso.

La *policy* in questione si fonda su tre pilastri: prevenzione dei comportamenti illeciti, rispetto degli standard di condotta stabiliti dalle Nazioni Unite e sviluppo di azioni correttive.

Per quanto concerne il primo aspetto, la prevenzione trova espressione, innanzitutto, nella formazione cui partecipa il personale (sia militare che civile e di polizia) prima di prendere parte ad una missione di *peacekeeping*, formazione dedicata specificatamente anche alla

prevenzione dello sfruttamento sessuale (si osservi che questa parte del *training* è divenuta obbligatoria per tutti i *peacekeepers* a partire dal 2005). Allo scopo, poi, di rafforzare questo aspetto il Segretario generale ha deciso di richiedere ai Paesi che mettono a disposizione dell'ONU propri contingenti di fornire la documentazione necessaria atta a dimostrare che essi hanno adempiuto ai loro obblighi in materia di formazione (considerando 10 della risoluzione 2272). Alla formazione antecedente al dispiegarsi della missione si affianca quella continua durante lo svolgimento della stessa, *training* che copre una varietà di questioni (come, ad esempio, le conseguenze derivanti dagli atti di sfruttamento o abuso sessuale, la responsabilità individuale e del *management* e i diritti e le responsabilità dei *peacekeepers*).

Una parte importante dell'attività di prevenzione di tali atti è, inoltre, rappresentata sia dalla realizzazione di iniziative che tendano ad aumentare la consapevolezza degli effetti dei suddetti episodi sia dall'adozione di misure concrete volte a impedire il loro verificarsi, come l'obbligo per il personale militare di indossare le uniformi al di fuori dei *compound* o l'istituzione di pattuglie nella area maggiormente a rischio.

All'interno della prevenzione si inserisce, infine, il richiamo fatto dalla risoluzione 2272 (2016) all'ampliamento dell'attività di verifica dei progressi dei *peacekeepers* condotta dal Segretario generale allo scopo di accertare che essi non abbiano tenuto condotte illecite e che la loro azione sia sempre stata rispettosa dei diritti umani.

L'altro pilastro della *zero-tolerance policy* è costituita dall'*enforcement* degli standard di condotta delle Nazioni Unite attraverso inchieste condotte dall'*Office of Internal Oversight Services* (OIOS) e per mezzo dell'adozioni di sanzioni disciplinari che gli organi dell'ONU possono adottare nei confronti del personale civile (per quanto concerne il personale militare la competenza in tale ambito resta del Paese di cittadinanza, ma su questo aspetto torneremo a breve). Tra tali regole di condotta, elaborate dal Segretario generale fin dal 2002 anche con il supporto dell'*Inter-Agency Standing Committee Task Force on Protection from Sexual Exploitation and Abuse in Humanitarian Crisis* (Commissione creata nel 2002 e composta dalle Nazioni Unite e da organizzazioni non governative che svolgono la loro attività anche nei contesti di missioni di pace), spicca il divieto di avere relazioni sessuali con i minori di 18 anni a prescindere da quale sia l'età in cui si diventa maggiorenni o in cui il proprio consenso può essere validamente prestato in base alle norme del luogo in cui la missione si svolge. Né costituisce un'esimente il fatto di aver travisato l'età del minore. Qualora, poi, vi siano accuse di gravi condotte illecite da parte del personale militare o di polizia, gli organi onusiani possono decidere il loro rimpatrio o la loro esclusione da future missioni di *peacekeeping*, restando di competenza dello Stato di cittadinanza l'adozione di sanzioni disciplinari o l'avvio delle azioni giudiziarie. Il rispetto degli standard onusiani viene perseguito anche attraverso una serie di meccanismi di *reporting* dei casi di abuso e sfruttamento sessuale cui sono tenuti gli Stati partecipanti alle missioni di pace. In tale senso, viene in rilievo anche la richiesta fatta dal Segretario generale ai Paesi fornitori dei contingenti di prevedere degli "investigatori" nazionali all'interno dei contingenti così da sostenere gli sforzi fatti in materia di verifica delle accuse e di persecuzione dei responsabili (considerando 11 della risoluzione 2272).

Infine, ultimo aspetto della *zero-tolerance policy* è la previsione di attività di sostegno alle vittime di tali abusi, come stabilito dalla risoluzione 62/214 del 21 dicembre 2007 dell'Assemblea generale [UN Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual](#)

[\*Exploitation and Abuse by United Nations Staff and Related Personell\*](#) che chiede l'istituzione di un meccanismo di assistenza alle vittime di sfruttamento o abuso sessuale in ogni Paese in cui operano le Nazioni Unite. Tale meccanismo, che viene elaborato sulla base delle caratteristiche specifiche della società e del Paese cui si riferisce, permette di fornire un'immediata assistenza medica, legale e psicologica alle vittime di casi di sfruttamento o abuso sessuale, nonché di dare l'aiuto necessario per quanto concerne il riconoscimento della paternità dei bambini nati da detti atti.

Poiché, nonostante queste misure, i fenomeni in questione sono continuati (e percentualmente aumentati), il Consiglio di Sicurezza ha sentito la necessità di intervenire, innanzitutto, dando il suo pieno avallo alla decisione del Segretario generale di rimpatriare specifiche unità militari o di polizia dei contingenti qualora vi siano prove credibili di sfruttamento o abuso sessuale ampio e sistematico da parte di dette unità. Ma il Consiglio va oltre chiedendo al Segretario generale di sostituire tutte le unità militari o di polizia di un Paese partecipante alla missione di peacekeeping qualora questo non abbia indagato sulle accuse di atti di sfruttamento o abuso sessuale rivolte nei confronti del suo personale e/o non abbia tenuto informato il Segretario generale degli sviluppi e esiti di tali indagini, qualora le accuse in questione provengano da personale militare di nazionalità di altri Stati partecipanti alla missione.

Questo è sicuramente uno degli aspetti più rilevanti della risoluzione e non è certo un caso che abbia sollevato un vivace dibattito tra i membri del Consiglio. Infatti, come riportato dal [verbale](#) della riunione in cui è stata adottata la risoluzione (UN Doc. S/PV.7643 dell'11 marzo 2016), proprio su tale aspetto l'Egitto ha presentato un emendamento al fine di limitare il potere di rimpatrio del Segretario generale ai casi in cui tutte le tre condizioni poco sopra richiamate non vengono "soddisfatte". In altri termini, l'Egitto proponeva di prevedere che il Segretario potesse rimpatriare le unità appartenenti ad un determinato Paese solo nel caso in cui quest'ultimo non avesse provveduto a indagare sulle accuse di sfruttamento o abuso sessuale, non avesse perseguito quanti fossero risultati colpevoli e non avesse tenuto informato il Segretario generale delle misure adottate e degli sviluppi delle indagini condotte. Secondo lo Stato proponente, tale emendamento avrebbe reso più equilibrata la risoluzione impedendo di adottare «*arbitrary and unobjective decisions amounting to collective punishment against hundreds of peacekeeping personnel*». Gli Stati Uniti, dal canto loro, in quanto proponenti della bozza di risoluzione, si sono fermamente opposti a tale emendamento evidenziando che la necessità che uno Stato disattendesse cumulativamente tutte le tre condizioni suddette avrebbe fortemente indebolito l'efficacia della risoluzione. Infatti, sarebbe stato sufficiente che lo Stato di volta in volta considerato informasse il Segretario generale di aver avviato le indagini e di ritenere di non dover procedere all'adozione di alcuna misura per impedire al Segretario di procedere al rimpatrio delle unità fornite dal Paese in questione. L'emendamento è stato respinto con 9 voti contro 5 (e un'astensione). Ne è seguita l'adozione della risoluzione così come proposta dagli USA con 14 voti favorevoli e un'astensione (quella dell'Egitto), dando così prevalenza alla volontà di adottare un atto che possa essere realmente efficace nel contrasto a questo fenomeno ignominioso e che lanci un segnale chiaro e inequivoco sulla volontà del Consiglio di Sicurezza (e in generale dell'ONU) di non lasciare impuniti i responsabili di tali crimini.

Lo Stato egiziano ha, inoltre, contestato il fatto che fosse il Consiglio di Sicurezza e non l'Assemblea generale ad adottare una risoluzione concernente la condotta e la disciplina all'interno delle missioni di *peacekeeping*. Secondo l'Egitto, infatti, l'Assemblea sarebbe stata la sede più opportuna perché avrebbe permesso il coinvolgimento di tutti gli Stati membri e in particolare di tutti i Paesi che mettono a disposizione dell'ONU i loro contingenti per le operazioni di pace. La risposta degli Stati Uniti arriva puntuale a sottolineare come l'organo assembleare sia sul punto bloccato da anni non riuscendo a raggiungere un accordo tra i membri e, di conseguenza, l'unica possibilità di adottare un atto realmente efficace nel contrasto agli episodi di abuso sessuale era attraverso l'azione del Consiglio di Sicurezza. In altre parole, l'intervento del Consiglio di Sicurezza sarebbe giustificato dall'inerzia dell'Assemblea generale e dalla necessità di permettere all'ONU di porre rimedio a una situazione tanto grave. Certo, questo argomento è di per sé piuttosto discutibile sotto il profilo giuridico e potrebbe paradossalmente ingenerare una sorta di effetto "boomerang" nel caso, piuttosto ricorrente, di inazione non dell'Assemblea generale, ma dello stesso Consiglio di sicurezza (il "precedente" della risoluzione *Uniting for peace ... docet*).

La richiesta rivolta al Segretario generale di rimpatriare i contingenti dei Paesi che non agiscono per contrastare efficacemente i fenomeni di sfruttamento o abuso sessuale è in linea, poi, con uno dei primi considerando della risoluzione 2272 (2016), in cui il Consiglio riafferma «*the primary responsibility of troop-contributing countries to investigate allegations of sexual exploitation and abuse by their personnel and of troop- and police-contributing countries to hold accountable, including through prosecution, where appropriate, their personnel for acts of sexual exploitation and abuse, taking into account due process*». Questa statuizione ci porta a analizzare un altro aspetto interessante della risoluzione qui considerata, ossia quello concernente la responsabilità dei soggetti coinvolti, vale a dire *peacekeepers*, Stato di invio e ONU. È ovvio che la responsabilità penale per l'atto di abuso o sfruttamento in sé ricada sull'individuo che lo ha posto in essere, ma la responsabilità per la prevenzione e la persecuzione di tali atti a chi deve essere attribuita? Allo Stato di invio, alle Nazioni Unite o a entrambi?

Il Consiglio di Sicurezza è chiaro nell'attribuire la responsabilità *primaria* in materia di verifica delle accuse e, se necessario, di svolgimento di un processo allo Stato di cittadinanza del personale accusato degli atti in questione. Questa scelta può apparire *prima facie* bizzarra se si considera che tradizionalmente le operazioni di *peacekeeping* sono istituite sotto l'autorità del Consiglio di Sicurezza che delega al Segretario generale i poteri relativi alla conduzione e all'organizzazione dell'operazione. In altri termini, a differenza delle autorizzazioni all'uso della forza dove, solitamente, il Consiglio autorizza determinati Stati a usare la forza per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali demandando a tali Paesi gli aspetti organizzativi e ponendo solo dei limiti temporali e di obiettivi da raggiungere, nelle operazioni di *peacekeeping* l'intervento del Consiglio, per il tramite del Segretario, è ben più incisivo portando a ritenere che sia quest'ultimo ad avere il *comando* dell'operazione. Allora come mai il Consiglio afferma in modo categorico che la responsabilità *primaria* spetta agli Stati di invio dei contingenti?

In realtà, la struttura di una missione di *peacekeeping* è estremamente articolata, poiché include la partecipazione di molti soggetti e dipartimenti delle Nazioni Unite e (cosa più rilevante ai nostri fini) perché lascia agli Stati di cittadinanza dei contingenti diversi ed importanti poteri di controllo su questi ultimi. Innanzitutto, dette forze sono poste sotto il

controllo delle Nazioni Unite attraverso le strutture di comando nazionali. Inoltre, le operazioni di mantenimento della pace trovano la loro regolamentazione specifica negli accordi conclusi tra l'ONU e gli Stati fornitori del personale militare (nonché negli accordi tra le Nazioni Unite e gli Stati sul cui territorio la forza internazionale opererà, i cd. SOFA, *Status of Forces Agreement*). Ciò significa che il *Force commander* potrà impartire ordini ai comandanti delle forze nazionali solo nei limiti di detti accordi e che, se tali ordini dovessero essere in contrasto con i principi in base ai quali normalmente i contingenti operano all'interno dei loro eserciti nazionali, essi non saranno tenuti ad eseguirli (a meno che ciò non sia previsto dagli accordi su menzionati). Inoltre, al di là dei limiti giuridici, è evidente che, essendo dei contingenti forniti su base volontaria, il Segretario generale dell'ONU e i suoi rappresentanti non potranno gestire tali forze senza tenere in considerazione il punto di vista degli Stati "contributori". A tale scopo, le questioni inerenti l'impiego dei contingenti nazionali sono risolte attraverso la mutua consultazione tra i Paesi contributori e le Nazioni Unite. In generale, quindi, i Paesi contributori hanno attualmente un peso rilevante nel definire il mandato delle missioni, le regole di ingaggio, i compiti dei loro contingenti. Ancora, gli Stati d'invio dei contingenti mantengono potestà esclusive in materia di scelta delle strutture di comando interne, di addestramento, di promozione e (aspetto estremamente rilevante per l'argomento qui trattato) in materia disciplinare e di esercizio della giurisdizione penale sui *peacekeepers* aventi la loro nazionalità. In questo senso, è particolarmente significativo che il rappresentante della Federazione Russa, nelle dichiarazioni successive al voto sulla risoluzione 2272, tenga a sottolineare che l'adozione di quest'ultima deve essere considerata un'eccezione rispetto alla regola generale della competenza esclusiva degli Stati di invio circa le questioni disciplinari dei membri dei loro contingenti.

Tutto questo spiega perché il Consiglio di sicurezza parli di una responsabilità primaria degli Stati di nazionalità dei *peacekeepers* in materia di indagini e di adozione delle misure necessarie per perseguire i reati qui considerati, essendo tali Paesi i soggetti che meglio possono svolgere queste attività in considerazione dei poteri disciplinari (e non solo) che detengono nei confronti dei loro contingenti. In altri termini, essi si trovano nella migliore posizione per porre in essere le azioni "rimediali" agli atti di abuso e sfruttamento.

Questa responsabilità primaria e questo potere esclusivo degli Stati in materia disciplinare non significano, però, anche una responsabilità esclusiva. In mancanza dell'intervento statale, l'ONU ha le potestà (e il dovere) di intervenire sia a causa dei poteri che essa esercita sui contingenti impegnati nelle missioni di pace sia perché ciò è imposto dalla necessità di impedire che gli atti in questione restino impuniti. Così, l'intervento delle Nazioni Unite viene ad avere un carattere sussidiario, come dimostra la richiesta rivolta dal Consiglio di Sicurezza al Segretario Generale affinché sostituisca i contingenti di quei Paesi che non assolvano ai loro compiti in materia di accertamento della verità e di comunicazione dei progressi/risultati raggiunti in tale ambito. Solo di fronte all'inerzia dello Stato primariamente responsabile si avrà l'intervento del Segretario. D'altra parte, in mancanza dell'intervento dello Stato, le Nazioni Unite sono il soggetto che meglio può porre rimedio agli illeciti internazionali commessi e impedire il verificarsi di nuovi. Ne discende che esse hanno obbligo di agire per non incorrere, a loro volta, in un illecito internazionale (sui rapporti tra responsabilità delle organizzazioni

internazionali e responsabilità degli Stati, si veda V. ZAMBRANO, *Il “controllo effettivo” nella ripartizione della responsabilità tra organizzazioni internazionali e Stati*, Editoriale Scientifica, 2014).

Sempre nell’ottica di una responsabilità primaria degli Stati membri, il Consiglio chiede a quest’ultimi di adottare delle misure concrete non solo per indagare sugli episodi di sfruttamento o abuso sessuale, ma anche per prevenirli e per combattere l’impunità dei soggetti responsabili. In questo senso, l’organo onusiano si felicita per gli sforzi attualmente profusi dai Paesi membri allo scopo di rafforzare e migliorare la formazione dei *peacekeepers* in materia di sfruttamento e abusi sessuali.

Possiamo, quindi, concludere che vi è una responsabilità condivisa tra le Nazioni Unite e gli Stati che mettono a disposizione delle prime i loro contingenti per quanto concerne la prevenzione degli episodi di sfruttamento e abuso sessuale e la verifica delle accuse rivolte ai *peacekeepers* (l’eventuale sottoposizione alla giustizia di questi ultimi resta di competenza esclusiva dello Stato di invio). Questa responsabilità sorge primariamente in capo agli Stati membri, ma non esclude quella delle Nazioni Unite in caso di inazione da parte dei Paesi di nazionalità dei membri dei contingenti impegnati nell’operazione di pace di volta in volta considerata. D’altra parte, non si può dimenticare la responsabilità delle Nazioni Unite nell’elaborazione di *standard* di condotta che tendono a impedire il verificarsi dei suddetti episodi. Questa configurazione della responsabilità nella materia oggetto della risoluzione 2272 (2016) discende dalla particolarità delle operazioni di *peacekeeping* che, come evidenziato in precedenza, sono sia organi sussidiari dell’ONU, sia organi che mantengono un legame molto forte con gli Stati di invio dati i poteri che questi ultimi esercitano sui loro contingenti durante tutto lo svolgimento della missione. Infine, tale tipo di responsabilità permette di meglio perseguire l’obiettivo generale della *zero-tolerance policy*, vale a dire arrivare a estirpare completamente questo fenomeno, poiché, in caso di inerzia dello Stato, vi sarà sempre il “paracadute” delle Nazioni Unite che interverranno allo scopo di “bonificare” i contingenti impegnati nella missione di pace e di riconquistare la fiducia della popolazione civile coinvolta.

VALENTINA ZAMBRANO