



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

L'integrazione della Prospettiva di Genere nelle Operazioni Internazionali

Manuale di formazione e commenti

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO

**L'INTEGRAZIONE DELLA PROSPETTIVA DI
GENERE
NELLE OPERAZIONI INTERNAZIONALI
MANUALE DI FORMAZIONE E COMMENTARI**

Redatto da esperti internazionali civili e militari
riuniti dall'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario
di Sanremo

a cura di

Gabriella Venturini



International Institute of Humanitarian Law
Institut International de Droit Humanitaire
Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

Publicato nel 2019 dall'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, Villa Ormond, C.so Cavallotti 113, 18038 Sanremo, Italia

© ISTITUTO INTERNAZIONALE DI DIRITTO UMANITARIO 2019

ISBN 978-88-944935-4-2



La presente pubblicazione è disponibile in Open Access sotto la licenza Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo>).

La terminologia impiegata e la presentazione del materiale in questa pubblicazione non implicano l'espressione di qualsivoglia opinione da parte dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario riguardo lo status giuridico di qualsiasi Stato, territorio, città o area ovvero delle sue autorità, oppure concernente la delimitazione delle sue frontiere o confini.

Le idee ed opinioni espresse all'interno della presente pubblicazione sono quelle degli autori; non sono pertanto necessariamente quelle dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario e non impegnano in alcun modo l'Istituto.

La presente pubblicazione è resa possibile grazie al contributo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano.

Progettazione grafica, progettazione della copertina, Impaginazione e Stampa: MBE - MAIL BOXES ETC 205 Sanremo, Italia, per l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario.

Stampato a Sanremo, Italia

Valorizzare la Formazione su Donne, Pace e Sicurezza - Progetto nell'ambito del Terzo Piano Nazionale 2016-2019 in applicazione della risoluzione 325/2000 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite

Finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale

Responsabile del Progetto:
Prof. Fausto Pocar, Presidente, IIDU

Coordinatrice del progetto:
Prof. Gabriella Venturini,
Professoressa Emerita, Università degli Studi di Milano

Comitato scientifico

Breda Bunič, Consulente Senior, Quartiere Generale NATO, Bruxelles
Col. Gilles Castel, Vicedirettore del Dipartimento Militare, IIDU (2019)
Cap. Vincenza Chiacchierini, Consulente di Genere, Centro di eccellenza per le Unità di polizia di stabilità (CoESPU) (2018)
Col. Nathalie Durhin, Responsabile dell'Ufficio Legale, Ispettorato Generale dell'Aviazione della Francia (2018)
Aïssatou Fall, Consulente esperta su Conflitti, Genere, Pace e Sicurezza
Col. John Hardy, Direttore del Dipartimento Militare, IIDU (2018)
Vanessa Murphy, Consigliera giuridica, Comitato internazionale della Croce Rossa
Prof. Dr. Sandesh Sivakumaran, Professore di diritto internazionale pubblico, Università di Nottingham

Comitato di redazione

Cap. Marie Barron, Consigliera giuridica, Comando Aereo Alleato NATO
Col. Dr. Godard Busingye, Direttore del Servizio Giuridico, Forze armate dell'Uganda
Magg. Vincenza Chiacchierini, Consulente di Genere, Centro di eccellenza per le Unità di polizia di stabilità (CoESPU)
Dr. Federica Favuzza, Professoressa a contratto, Università degli studi di Milano
Prof. Dr. Antonello Tancredi, Professore di Diritto internazionale, Università di Nizza Sophia Antipolis

Curatrice

Prof. Gabriella Venturini, Professoressa Emerita, Università degli Studi di Milano

Prefazione

L'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario (IIDU), con sede a Sanremo, gode di un'ottima reputazione in tutto il mondo grazie ai manuali militari con commentari che ha prodotto e ha contribuito a produrre negli ultimi venticinque anni, al fine di fornire gli strumenti adeguati alla formazione delle forze armate e dei funzionari pubblici in diritto internazionale umanitario, nonché per la diffusione dei suoi principi tra gli attori non statali e il pubblico in generale. Il primo tra questi manuali, il *San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea* (1994), rimane il manuale più consultato nelle accademie militari navali di tutto il mondo e un'opera di riferimento essenziale, ed è stato seguito dal *Manual on the Law of Non-International Armed Conflict* (2006), il *Sanremo Handbook on the Rules of Engagement (RoE)* (2009), e più recentemente dal *Military Manual on the Protection of Cultural Property* (2016), pubblicato dall'UNESCO e dall'IIDU e già tradotto in diverse lingue.

Un quarto di secolo dopo la pubblicazione del primo dei sopracitati manuali, rappresenta per me un piacere speciale e un onore distinto presentare al pubblico degli interessati un nuovo manuale, su *Prospettive di Genere nelle Operazioni Internazionali. Un Manuale di Formazione con Commentari*, frutto del Progetto "Donne, Pace e Sicurezza" (acronimo in inglese, WPS), realizzato nell'ambito del Terzo Piano d'Azione Nazionale dell'Italia in attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1325 (2000), 2016-2019, finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale italiano.

L'idea di questo *Manuale di Formazione* è nata nel 2017, durante l'elaborazione del programma della consueta Tavola Rotonda dell'Istituto sulle prospettive di DIU, quarant'anni dopo i Protocolli Addizionali alle Convenzioni di Ginevra. Al fine di identificare gli aspetti che implicassero la necessità di un'interpretazione e implementazione progressiva dei Protocolli, tale programma individuava *inter alia* le questioni di violenza di genere nei conflitti armati e l'integrazione di una prospettiva di genere all'interno del IHL. Si notò da un lato che "la violenza di genere, mentre ancora prevalente in diversi conflitti armati, non sembra essere ampiamente affrontata nei tradizionali programmi di formazione destinati alle forze armate e potrebbe quindi esserci la percezione che tale problematica non sia ancora stata assorbita come tema principale di DIU" e, dall'altro lato, che "le disuguaglianze strutturali e gli stereotipi di genere presenti nella società potrebbero comportare un'applicazione di per sé discriminatoria delle norme di DIU, e potrebbe quindi esserci la necessità di definire o sviluppare ulteriormente le norme che rispondono a tali effetti. Da qui è inevitabilmente sorta la necessità di integrare una prospettiva di genere nel DIU, in particolare a livello della sua attuazione."¹

¹ Fausto Pocar, *Opening Remarks*, in *The Additional Protocols 40 Years Later: New Conflicts, New Actors, New Perspectives*, 40th Round Table on Current Issues of IHL (F. Pocar e G.L. Beruto ed), p. 17 (2018).

Queste considerazioni e la discussione scaturita dalla Tavola Rotonda², hanno portato all'adozione di un Progetto mirato alla preparazione di questo *Manuale di Formazione*, incentrato sull'integrazione di una prospettiva di genere nelle operazioni internazionali come strumento che mira a migliorare la formazione su argomenti relativi a WPS e a fornire supporto nella creazione di moduli formativi su WPS, DIU e diritti umani, inclusi codici di condotta e sensibilità culturale, attraverso l'organizzazione a Sanremo di tre workshops pilota nel 2018 e un incontro di esperti nel 2019. Mentre la responsabilità generale del progetto è stata assunta dal sottoscritto in qualità di Presidente dell'IIDU, il compito della sua attuazione è stato assunto dalla Professoressa Gabriella Venturini, emerita presso l'Università degli Studi di Milano, in veste di project manager con l'assistenza di un Comitato Consultivo composto da esperti in questo campo e, in una fase successiva, da un Comitato di Redazione, che redigerà le regole e il commentario sotto la supervisione dello stesso Comitato Consultivo.

I tre workshop pilota si sono tenuti nel 2018, dal 12 al 16 marzo, dal 23 al 25 marzo e dall'8 al 12 ottobre. Sulla base del programma elaborato dal Comitato Consultivo, i workshop hanno preso in considerazione i campi in cui la diversità e il genere sono rilevanti, consentendo ai partecipanti di condurre un'analisi di genere appropriata e ad affrontare le questioni di genere nei diversi stadi di un'operazione internazionale. I workshop si sono concentrati sulla definizione della natura e degli elementi della violenza sessuale, incoraggiando i partecipanti a prendere in esame situazioni di sfruttamento e abuso sessuale nelle operazioni internazionali, nonché ad accrescere la consapevolezza sulle conseguenze giuridiche della violenza sessuale attraverso dei riferimenti a casi selezionati dei Tribunali penali *ad hoc* e della Corte Penale Internazionale. I workshop si sono quindi concentrati sulla comprensione delle modalità con cui il genere e la diversità influiscono sulle condizioni delle persone private o limitate nella loro libertà, anche nelle strutture di detenzione, e hanno richiamato l'attenzione sui fattori di vulnerabilità che incidono sulla protezione della vita e della sicurezza degli individui detenuti. La discussione si è inoltre focalizzata sul ruolo del genere in relazione agli atti di terrorismo e di traffico di esseri umani, evidenziando il ruolo delle donne in qualità di vittime, complici, autrici, ma anche come agenti coinvolte nella prevenzione e nella lotta contro l'estremismo violento. I workshop hanno registrato la partecipazione di circa 70 persone (uomini e donne, militari, polizia e civili) da Paesi europei e africani di diversa provenienza e grado. Le discussioni sono state guidate da esperti di spicco seguendo la Chatham House Rule, e tutte le sessioni integrate da casi studio, didattica interattiva e simulazioni basate su esempi specifici. I partecipanti sono stati coinvolti attivamente e hanno contribuito proficuamente allo sviluppo del Progetto.

² V. specialmente i contributi di Sandesh Sivakumaran, Patricia Sellers Viseur, Nathalie Durhin, Cynthia Petrigh, Gabriella Venturini, Giuseppe Morabito, e Lotta Ekvall, in *The Additional Protocols 40 Years Later*, *supra* n. 1, pp. 109, 116, 137, 215, 227, 233.

Due questioni hanno richiesto ulteriori discussioni: la violenza sessuale collegata ai conflitti armati e lo sfruttamento e abuso sessuale. Esse sono state oggetto di dibattito in una riunione di esperti tenutasi dal 20 al 22 maggio, nell'ambito della quale un gruppo selezionato di venti specialisti ne ha poi esaminato le sfide e i traguardi.

Il materiale e le esperienze raccolte nel corso di questi workshop pilota e dell'incontro finale sono stati oggetto di un'ulteriore discussione presso il Comitato Consultivo, che ha adottato una serie di indicazioni utili alla stesura del testo delle disposizioni da raccomandare per una formazione efficace e adatta a integrare una prospettiva di genere nelle operazioni internazionali, e per il commentario a riguardo. Il Drafting Team ha portato avanti i lavori in costante collaborazione con il Comitato Consultivo, e sono state diverse le riunioni congiunte per discutere dei progressi nella stesura del manuale, sotto la direzione esperta della professoressa Venturini. Il *Manuale di Formazione* è stato completato nel corso di una riunione finale del Comitato Consultivo, tenutasi a luglio 2019, e ora viene sottoposto dall'IIDU all'attenzione di tutti coloro che conducono o sono coinvolti in un'operazione internazionale – classificate come militari, civili o missioni di polizia –, con la speranza che la formazione che esso raccomanda possa contribuire a risolvere le problematiche finora verificatesi in assenza di una prospettiva di genere nella pianificazione e nell'implementazione delle operazioni stesse.

Nella conclusione di questa prefazione, desidero esprimere, a nome dell'Istituto, i miei più sinceri ringraziamenti a tutti coloro che hanno contribuito, con compiti e ruoli diversi, alla realizzazione di quest'opera, sia in qualità di relatori, esperti e partecipanti ai workshop, sia come membri del Comitato consultivo e di redazione. La loro professionalità, così come il loro supporto alle istituzioni che rappresentano, meritano tutta la nostra gratitudine. Un ringraziamento speciale va alla Direzione Generale per gli Affari Politici e di Sicurezza del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale per il finanziamento del progetto.

Sanremo, 5 agosto 2019.

Fausto Pocar
Presidente dell'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario

NOTA SULLA TRADUZIONE*

Trattare gli argomenti dei quali si occupa questo Manuale significa misurarsi con problemi di natura sia lessicale, sia concettuale. Da un lato, alcuni termini inglesi non trovano puntuale riscontro in italiano: valga per tutti l'esempio del binomio *accountability / responsibility*, che in italiano vengono solitamente entrambi tradotti come "responsabilità" (il loro preciso significato è chiarito nel capitolo introduttivo al par. 1.2). Anche espressioni come *gender mainstreaming* sono difficilmente traducibili e soprattutto vengono ormai comunemente impiegate tal quali nel discorso sulle donne e sul genere. D'altra parte, è proprio il concetto di genere che si trova spesso appiattito sull'equivalenza al sesso, tralasciando la specificità dei suoi contenuti.

Nel presente Manuale si è scelto di privilegiare, ogniquale volta possibile, l'impiego della lingua italiana, nella convinzione che ciò faciliti l'acquisizione di nozioni che talora possono sembrare "importate" acriticamente e che, invece, corrispondono a rappresentazioni profondamente radicate nella nostra lingua e nella nostra cultura. Peraltro, poiché l'italiano non rientra nel novero delle lingue delle Nazioni Unite, le traduzioni di parti di documenti o trattati che figurano nel Manuale non sono ufficiali.

L'uso degli acronimi, assai esteso nella terminologia specialistica anglosassone, è ormai comune anche in italiano e, ancora una volta, spesso sono le sigle inglesi a venire normalmente impiegate (NATO, ROE, ...). Per questo motivo esse sono state in molti casi mantenute, tranne quando è sembrato che vi fosse in italiano un'alternativa di uso ampio (DIU, DIDU, CEDU, ...). Tutte sono indicate nell'elenco degli acronimi.

* La traduzione in italiano della versione originale inglese del Manuale (*Integrating Gender Perspectives into International Operations. A Training Handbook with Commentaries*) è dovuta alla dott. Giulia Gabrielli (capitoli da 1 a 4, 7, 8) e alla Magg. Vincenza Chiacchierini (capitoli 5, 6).

INDICE

Prefazione	v
Nota sulla traduzione	ix
Acronimi	xv
Capitolo 1: INTRODUZIONE	1
1.1 Scopo e ambito del Manuale	
1.2 Definizioni	
1.3 Fonti	
1.4 Ruolo dei comandanti	
Capitolo 2: LA PROSPETTIVA DI GENERE	15
2.1 Definizioni	
2.1.1. Sesso e genere	
2.1.2 Ruoli di genere	
2.1.3 Integrazione della prospettiva di genere	
2.1.4 Analisi di genere	
2.1.5 Uguaglianza di genere	
2.2 Linee Guida	
2.2.1 Vantaggi della prospettiva di genere	
2.2.2 Formazione dei formatori	
2.2.3 La responsabilità di valorizzare la prospettiva di genere	
2.2.4 Il ruolo dei/delle consulenti di genere	
Capitolo 3: LO SFRUTTAMENTO E GLI ABUSI SESSUALI	25
3.1 Definizioni	
3.1.1 Sfruttamento sessuale	
3.1.2 Abusi sessuali	
3.1.3 Sfruttamento e abusi sessuali (SEA)	
3.1.4 Nozioni e termini connessi	
3.2 Linee Guida	
3.2.1 Analisi di genere	
3.2.2 Fattori di rischio	
3.2.3 Misure di prevenzione	
3.2.4 Meccanismi di informazione e di indagine	
3.2.5 Responsabilità penale	
3.2.6 Riparazioni alle vittime	

Capitolo 4: LA VIOLENZA SESSUALE NEI CONFLITTI ARMATI 47

- 4.1 Definizioni
 - 4.1.1 Violenza sessuale
 - 4.1.2 Violenza di genere
 - 4.1.3 Violenza sessuale nei conflitti armati
 - 4.1.4 Diritto applicabile
- 4.2 Linee Guida
 - 4.2.1 Analisi di genere
 - 4.2.2 Prevenzione e reazione
 - 4.2.3 Soccorso e assistenza alle vittime
 - 4.2.4 Responsabilità penale
 - 4.2.5 Repressione delle violazioni

Capitolo 5: LA TRATTA DI ESSERI UMANI 67

- 5.1 Definizioni
 - 5.1.1 La tratta di esseri umani
 - 5.1.2 La Convenzione UNTOC e il Protocollo di Palermo
 - 5.1.3 Elementi costitutivi della tratta di esseri umani
 - 5.1.4 Il traffico di migranti
- 5.2 Linee Guida
 - 5.2.1 Analisi di genere
 - 5.2.2 Atti, mezzi e scopo
 - 5.2.3 Tratta di esseri umani e traffico di migranti
 - 5.2.4 Tratta di esseri umani e terrorismo
 - 5.2.5 Tratta di esseri umani e operazioni internazionali
 - 5.2.6 Meccanismi di cooperazione internazionale

Capitolo 6: IL TERRORISMO 85

- 6.1 Definizioni
 - 6.1.1 Convenzioni internazionali
 - 6.1.2 Elementi comuni agli atti terroristici
 - 6.1.3 Diritto internazionale umanitario
 - 6.1.4 Diritto penale internazionale
- 6.2 Linee Guida
 - 6.2.1 Analisi di genere
 - 6.2.2 Propaganda e reclutamento
 - 6.2.3 Le donne nella lotta armata
 - 6.2.4 Politiche e strategie di prevenzione
 - 6.2.5 Le donne per il contrasto al terrorismo

Capitolo 7: LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ 97

7.1 Definizioni

7.1.1 La privazione della libertà

7.1.2 Diritto internazionale dei diritti umani

7.1.3 Conflitti armati internazionali

7.1.4 Conflitti armati non internazionali

7.2 Linee Guida

7.2.1 Analisi di genere

7.2.2 Obblighi giuridici e standard applicabili

7.2.3 Prevenzione e repressione della violenza di genere

7.2.4 Rilascio, rimpatrio e ritorno delle persone private della libertà

7.2.5 Responsabilità per le violazioni

Capitolo 8: IL RUOLO DELLE DONNE NEI PROCESSI DI PACE

115

8.1 Definizioni

8.1.1 Processi di pace

8.1.2 Prevenzione dei conflitti

8.1.3 Soluzione dei conflitti

8.1.4 Consolidamento della pace

8.1.5 Ricostruzione

8.2 Linee Guida

8.2.1 Analisi di genere

8.2.2 Partecipazione delle donne ai negoziati di pace

8.2.3 Reti di donne mediatrici

8.2.4 Quadri normativi e strategici

ACRONIMI

ACHPR	African Charter on Human and Peoples' Rights / Carta Africana dei diritti umani e dei popoli
ACHR	American Convention on Human Rights / Convenzione Americana dei diritti umani
AP I	Protocol I of 8 June 1977 additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / Protocollo I addizionale alle Convenzioni di Ginevra
AP II	Protocol II of 8 June 1977 additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / Protocollo II addizionale alle Convenzioni di Ginevra
APSA	African Peace and Security Architecture / Architettura africana di pace e sicurezza
ArCHR	Arab Charter on Human Rights / Carta araba dei diritti umani
AU	African Union / Unione africana
BoP	Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment / Principi per la protezione di tutte le persone private della libertà
CEDU	Convenzione europea dei diritti umani / European Convention on Human Rights
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment / Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women / Convenzione sull'eliminazione della discriminazione delle donne
CoE	Council of Europe / Consiglio d'Europa
CONOPS	Concept of Operations / Concetto operativo
CPI/ICC	Corte penale internazionale / International Criminal Court
CRC	Convention on the Rights of the Child / Convenzione sui diritti dell'infanzia
CRSGBV	Conflict-Related Sexual and Gender-Based Violence / Violenza sessuale e di genere nei conflitti armati
CRSV	Conflict-Related Sexual Violence / Violenza sessuale nei conflitti armati
DIDU / IHRL	Diritto internazionale dei diritti umani / International Human Rights Law
DIU / IHL	Diritto internazionale umanitario / International

	Humanitarian Law
DPKO	Department of Peacekeeping Operations / Dipartimento delle operazioni di mantenimento della pace
EAPC	Euro-Atlantic Partnership Council / Consiglio del partenariato euro-atlantico
ECHR	European Convention on Human Rights / Convenzione europea dei diritti umani
ECOWAS	Economic Community of West African States / Comunità economica dei paesi dell'Africa occidentale
EU	European Union / Unione europea
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia / Forze armate rivoluzionarie della Colombia
FAS	Femmes Africa Solidarité / Rete africana di solidarietà delle donne
FemWise-Africa	Network of African Women in Conflict Prevention and Mediation / Rete africana di donne per la prevenzione dei conflitti e la mediazione
FRAGO	Fragmentary Orders / Ordini operativi (applicativi o modificativi di ordini precedenti)
GCs	Geneva Conventions of 12 August 1949 / Convenzioni di Ginevra
GENAD	Gender Adviser, o Advisor / Consulente di genere
GFP	Gender Focal Point / Punto di contatto per le questioni di genere
GNWP	Global Network of Women Peacebuilders / Rete globale di donne edificatrici di pace
HRC	Human Rights Committee / Comitato dei diritti umani
IAC	International Armed Conflict / Conflitto armato internazionale
ICAT	Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons / Gruppo di coordinamento inter-agenzie contro il traffico di esseri umani
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights / Patto internazionale sui diritti civili e politici
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights / Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali
ICJ / CIG	International Court of Justice / Corte internazionale di giustizia
ICRC / CICR	International Committee of the Red Cross / Comitato internazionale della Croce rossa
ICTR / TPIR	International Criminal Tribunal for Rwanda / Tribunale penale internazionale per il Ruanda

ICTY / TPIJ	International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia / Tribunale penale internazionale per l'ex Jugoslavia
IDPs	Internally Displaced Persons / Sfollati interni
IHL / DIU	International Humanitarian Law / Diritto internazionale umanitario
IHRL / DIDU	International Human Rights Law / Diritto internazionale dei diritti umani
ILO / OIL	International Labour Organization / Organizzazione internazionale del lavoro
INTERPOL	International Criminal Police Organization / Organizzazione internazionale di polizia criminale
IOM / OIM	International Organization for Migration / Organizzazione internazionale per le migrazioni
LEGAD	Legal Adviser, or Advisor / Consulente giuridico
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender / Lesbiche, gay, bisessuali e transgender
MARA	Monitoring, Analysis and Reporting Arrangements / Accordi di monitoraggio, analisi e resoconto
MWMN	Mediterranean Women Mediators Network / Rete mediterranea di donne mediatrici
NATO	North Atlantic Treaty Organization / Organizzazione del trattato nord-atlantico
NGO / ONG	Non-Governmental Organisation / Organizzazione non governativa
NIAC	Non-International Armed Conflict / Conflitto armato non internazionale
NRMs	National Referral Mechanisms / Meccanismi nazionali di riferimento
NWM	Nordic Women Mediators / Donne nord-europee mediatrici
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OPORD	Operations Order / Ordine operativo
OSAGI	Office of the Special Adviser to the Secretary-General on Gender Issues and Advancement of Women / Ufficio del/la consigliere/a speciale del Segretario generale delle Nazioni unite per le questioni di genere
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe / Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PCC	Police Contributing Country / Paese che invia personale di polizia (in un'operazione internazionale)
PMESII	Political, Military, Economic, Social, Information,

	Infrastructure / Situazione politica, militare, economica, sociale, dell'informazione e delle infrastrutture
PoW	Prisoner(s) of War / Prigioniero(i) di guerra
ROE	Rules of Engagement / Regole d'ingaggio
RPJ	Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty / Norme per la protezione dei minori privati della libertà
SEA	Sexual Exploitation and Abuse / Sfruttamento e abusi sessuali
SGBV	Sexual and Gender-Based Violence / Violenza sessuale e di genere
SOFA	Status of Forces Agreement / Accordo sullo status delle forze armate
SOPs	Standard Operating Procedures / Procedure operative standard
TCC	Troops Contributing Country / Paese che invia forze armate (in un'operazione internazionale)
THB	Trafficking in Human Beings / Traffico (tratta) di persone umane
UE	Unione Europea / European Union
UN	United Nations
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime / Ufficio delle Nazioni unite per le droghe e la criminalità
UNSC	United Nations Security Council / Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite
UNSG	United Nations Secretary-General / Segretario generale delle Nazioni unite
UNSCR	United Nations Security Council Resolution / Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite
UNTOC Convention	United Nations Convention against Transnational Organized Crime / Convenzione delle Nazioni unite contro il crimine organizzato transnazionale
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
WMC	Women Mediators across the Commonwealth / Donne mediatrici nel Commonwealth
WPS	Women, Peace and Security / Donne, pace e sicurezza

CAPITOLO 1

INTRODUZIONE

1.1 Scopo e ambito del Manuale

Questo Manuale si propone di fornire un quadro pratico per l'integrazione di una prospettiva di genere nell'addestramento di militari, agenti di polizia e civili che partecipano o che potrebbero essere coinvolti in operazioni internazionali. Tale obiettivo deriva dalla convinzione che il genere rappresenti una lente attraverso la quale diverse situazioni nell'ambito di una missione possono essere adeguatamente comprese e meglio protette. Chiunque tiene in considerazione una prospettiva di genere è consapevole del fatto che qualsiasi azione programmata o intrapresa avrà un diverso impatto su uomini, donne, ragazzi e ragazze, e adatterà di conseguenza il proprio comportamento.

Date queste premesse, le definizioni e le linee guida fornite in questo Manuale non derivano da un contesto nazionale, regionale o internazionale specifico, o ambiente culturale e politico, né aspirano a riflettere le politiche di taluni Stati o organizzazioni. Esse sono state elaborate per la promozione degli obiettivi in materia di diritti umani e nell'interesse della dignità umana degli individui e intendono riflettere valori condivisi universalmente. Tuttavia, le norme internazionali, così come la legislazione nazionale, sono indicate come casi di studio e/o esempi di buona prassi.

I temi trattati nel Manuale coprono la maggior parte dei settori rilevanti in cui il genere incide sulle operazioni internazionali. Essi sono stati oggetto di un'intensa attività di insegnamento e apprendimento nel corso di tre seminari pilota, tenuti presso l'Istituto Internazionale di Diritto Umanitario, cui hanno partecipato membri delle forze armate, di polizia e civili di paesi europei e africani. Sebbene i temi trattati costituiscano un insieme coerente essi possono comunque essere considerati individualmente, a seconda del tipo di operazione, l'area di impiego, l'apprezzamento da parte dei formatori e le risorse disponibili per la formazione.

Oltre a illustrare le finalità e l'ambito del Manuale, il **primo Capitolo** fornisce le **definizioni base** dei termini che vengono utilizzati di frequente nel Manuale, come operazioni internazionali, personale militare, Stato d'origine, Stato ospitante e altri (paragrafo 2). Viene inoltre brevemente esaminato il diritto applicabile alle operazioni internazionali nelle differenti situazioni cui si riferisce e allo status del personale della missione (paragrafo 3). Infine, viene discusso il ruolo dei comandanti militari e, più in generale, dei superiori nel garantire che i loro subordinati accettino e implementino le prospettive di genere (paragrafo 4). Una formazione sensibile alle

specificità di genere dovrebbe essere offerta a tutto il personale coinvolto in un'operazione militare e coloro che ricoprono una posizione di comando o di guida hanno una responsabilità speciale nel garantire che i loro subordinati sviluppino una consapevolezza di genere e agiscano adeguatamente.

I Capitoli da 2 a 8, entrambi divisi in due sezioni, hanno una struttura omogenea. La prima sezione fornisce delle definizioni relative all'argomento del capitolo e, ove necessario, una descrizione della normativa applicabile. La seconda sezione contiene delle Linee Guida indirizzate ai formatori, ciascuna seguita da uno o più Commentari. Le citazioni e i riferimenti a documenti e letteratura, contenuti nei riquadri, non hanno l'obiettivo di suggerire un approccio accademico, ma intendono aiutare i formatori a elaborare casi di studio ed esercizi pratici per integrare le attività di formazione.

Le definizioni condivise e le linee guida generali sull'implementazione di una **prospettiva di genere** (*gender mainstreaming*) contenute nella prima Sezione del **Capitolo 2** forniscono un punto di partenza per una formazione sensibile alle questioni di genere. L'idea di fondo è adottare una prospettiva di genere in tutte le fasi di un'operazione internazionale e da parte di tutti gli attori coinvolti – politici, militari, polizia e civili. Le definizioni rispecchiano quelle fornite dalle Nazioni Unite e dalle maggiori organizzazioni internazionali, quali l'Unione Africana (AU), l'Unione Europea (UE / EU) e l'Organizzazione del Trattato Nord-Atlantico (NATO). Fra queste, l'analisi di genere è di fondamentale importanza in quanto aiuta a valutare lo stato attuale della situazione di genere nella popolazione locale e ad attuare azioni concrete volte a raggiungere gli obiettivi della missione. Un'accurata analisi di genere rappresenta il requisito necessario per un'effettiva integrazione di una prospettiva di genere. È per questo motivo che in ogni capitolo compare una Linea Guida sull'analisi di genere in riferimento ad ogni argomento trattato.

Lo **sfruttamento e abuso sessuale** (acronimo inglese **SEA**) e la **violenza sessuale** nei conflitti armati (acronimo inglese **CRSV**) costituiscono attualmente le sfide più evidenti nelle operazioni internazionali. Entrambi sono affrontati nei **Capitoli 3 e 4** di questo Manuale. Lo sfruttamento e gli abusi sessuali perpetrati dal personale delle missioni rappresentano un grave fallimento nella tutela da parte della comunità internazionale e costituiscono un aspetto critico per il successo di qualsiasi missione. La violenza sessuale commessa dalle parti coinvolte in un conflitto armato è ampiamente documentata e aggrava le sofferenze delle vittime della guerra. SEA e CRSV riguardano il genere, in quanto colpiscono in maniera differente donne, uomini, ragazze e ragazzi. Le definizioni contenute nei Capitoli 3 e 4 chiariscono la natura degli atti in questione e i motivi per cui diverse espressioni sono spesso utilizzate per descrivere situazioni analoghe. La seconda sezione di entrambi i Capitoli fornisce delle Linee Guida e Commentari sulla formazione di settore per prevenire e combattere SEA e CRSV, inclusi l'*enforcement*, la responsabilità individuale e la compensazione per le vittime.

Oggi, il **traffico (tratta) di esseri umani (THB)** si verifica in tutto il mondo e in particolare nei contesti di conflitto armato e nelle situazioni post-belliche. I diversi tipi di tratta dovrebbero essere valutati da una prospettiva di genere che comprenda il traffico di persone ai fini dello sfruttamento sessuale, che colpisce in particolare donne e ragazze, o ai fini del lavoro forzato, che riguarda specialmente uomini e ragazzi, e diversi altri. Nel **Capitolo 5**, il THB è definito in conformemente al Protocollo sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini del 25 dicembre 2003, integrante la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale del 15 novembre 2000. Esso è tuttavia un fenomeno complesso ed elusivo, che richiede delle competenze specifiche per poter essere adeguatamente identificato e represso. La seconda sezione del Capitolo fornisce delle Linee Guida e Commenti relativi alla formazione di genere sulla prevenzione e la lotta contro il THB nel contesto delle operazioni internazionali.

Gli atti di **terrorismo** sono una minaccia incombente per le operazioni internazionali e ostacolano notevolmente il ripristino della pace e della sicurezza nei paesi ospiti. La prassi contemporanea dimostra come i ruoli sociali e le dinamiche culturali influiscano sugli atti di terrorismo, in particolare per quanto riguarda i diversi ruoli delle donne come vittime o reclutatrici, complici ed esecutrici. Nonostante l'importanza di una dimensione di genere nell'identificare i rischi e nel promuovere la consapevolezza della minaccia terroristica, il ruolo della donna nel combattere e prevenire l'estremismo violento risulta fondamentale. In assenza di una definizione universalmente accettata, il **Capitolo 6** esamina le caratteristiche comuni del crimine di terrorismo in base ai trattati esistenti, così come la proibizione di atti o minacce di violenza il cui obiettivo primario è quello di diffondere il terrore presso la popolazione civile ai sensi del diritto internazionale umanitario. Le Linee Guida si concentrano sulla prevenzione e sulla lotta contro il terrorismo nello scenario delle operazioni internazionali, in base alla dimensione di genere degli atti correlati.

Situazioni di **detenzione** si sono verificate sempre più frequentemente durante le operazioni internazionali. Il genere ha un impatto significativo sulla condizione delle persone private della, o limitate nella propria libertà. Sia gli uomini sia le donne sono soggetti a violazioni di genere delle norme e degli standard stabiliti dalle normative domestiche e internazionali. Il **Capitolo 7** ha lo scopo di promuovere la comprensione delle modalità con cui il genere influenza le condizioni di detenzione e di aumentare la consapevolezza dei rischi dovuti a contesti sociali e legislativi, fattori temporali, politiche e pratiche delle operazioni internazionali.

Il fine delle moderne operazioni internazionali non è solo mantenere o ripristinare la pace e la sicurezza, ma anche facilitare i processi di pace, dare assistenza all'organizzazione di elezioni politiche e promuovere i diritti umani. L'integrazione di prospettive di genere nelle operazioni internazionali non sarebbe effettiva senza un **potenziamento del ruolo delle donne** nella prevenzione e risoluzione dei conflitti e nella gestione delle situazioni postbelliche. Basandosi sull'*empowerment* femminile,

il **Capitolo 8** fornisce le Linee Guida e i Commentari di formazione rilevanti, inclusi stimolanti casi studio provenienti da diversi contesti.

1.2 Definizioni

i. In generale, la nozione di **operazione internazionale** indica una serie di attività appartenenti alla sfera dell'autorità pubblica compiute all'estero da parte di uno o più soggetti di diritto internazionale (solitamente da Stati, autonomamente o in cooperazione con, e/o sotto il controllo di, un'organizzazione internazionale). Tale nozione è abbastanza ampia da comprendere un certo numero di operazioni che differiscono sia a seconda della loro natura sia dello scopo che perseguono.

È possibile suddividere le operazioni internazionali in operazioni militari, civili o missioni di polizia.

- a. Le operazioni internazionali di natura *militare* sono caratterizzate dal dispiegamento di personale ed equipaggiamento militari, e si differenziano a seconda dell'obiettivo perseguito, ovvero *peacekeeping*, *peacebuilding*, *peace enforcement*, operazioni militari coercitive (ossia senza il consenso dello Stato ospitante), e operazioni condotte dietro richiesta dello Stato in cui si svolgono. Nel corso degli ultimi anni, le forze armate sono state inviate all'estero anche nell'ambito di operazioni internazionali di soccorso in caso di catastrofi naturali.

Le operazioni militari si differenziano anche a seconda dei soggetti coinvolti. In alcuni casi, un singolo Stato o una coalizione di Stati operano al di fuori del quadro di un'organizzazione internazionale, come avviene nel caso di un intervento "su invito" in un conflitto armato non internazionale (si veda, per esempio, l'intervento francese in Mali, o l'intervento guidato dall'Arabia Saudita in Yemen). D'altro canto, le operazioni militari possono coinvolgere organizzazioni internazionali. In tale contesto un'operazione militare può essere condotta sia da Stati sia da organizzazioni internazionali e regionali (l'Unione Africana, la NATO, l'Unione Europea, l'Organizzazione degli Stati americani, la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale, ecc.), con l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In questi casi il coinvolgimento dell'ONU è piuttosto limitato, poiché generalmente il comando operativo e il controllo della missione sono nelle mani degli Stati autorizzati o delle organizzazioni regionali. Tuttavia, in diversi altri casi che ricadono nella categoria delle *International Crisis Response Operations* (operazioni internazionali in risposta alle crisi), la situazione potrebbe variare: per esempio, nelle operazioni di *peacekeeping* (ovvero operazioni basate sul consenso dello Stato ospitante che mirano a mantenere la pace senza (o con il minimo) uso della forza, condotte

dall'ONU o da un'organizzazione regionale), l'organizzazione in questione gestisce interamente la catena di comando e controllo.

- b. Le operazioni internazionali di natura civile sono quelle che, in linea di principio, non impiegano personale militare. Tuttavia, il principale criterio utilizzato per identificare tali operazioni è l'obiettivo che si prefiggono: esso può variare dallo sviluppo di attività umane al supporto nel lungo termine allo stato di diritto, dal soccorso umanitario al rafforzamento delle istituzioni e all'assistenza tecnica, e così via. Un esempio di operazioni internazionali civili è costituito da quelle alle quali è affidata l'amministrazione di territori da parte dell'ONU. In questi casi, la presenza civile internazionale, normalmente costituita dal personale dell'organizzazione o da volontari, svolge un numero di mansioni definite, talvolta in modo dettagliato, nel dispiegamento dell'operazione. Per citare un esempio, la missione UNMIK (*United Nations Mission in Kosovo*) istituita dalla ris. 1244 (1999) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite svolge diversi compiti, tra cui un ruolo di supporto nel rafforzamento dello stato di diritto in Kosovo, o il controllo e l'analisi degli sviluppi politici che potrebbero incidere sulla stabilità della regione interessata. In questa stessa ottica, si potrebbe ricordare la missione EULEX in Kosovo, condotta dall'UE in conformità con lo stesso quadro normativo (UNSCR 1244/1999): il mandato generale della missione consisteva nel fornire assistenza alle autorità dello Stato ospitante nella creazione di istituzioni di stato di diritto sostenibili e indipendenti. Vale la pena notare come tale operazione adotti una prospettiva di genere e uno standard di integrazione di genere in tutte le sue attività, sia all'interno della missione, che nella collaborazione con le istituzioni dello Stato ospitante.
- c. Accade spesso che, nell'ambito di un'operazione di *peacekeeping*, l'organizzazione internazionale coinvolta dispieghi una missione di *polizia* che solitamente fornisce supporto operativo alle controparti dello Stato ospitante, come la protezione ordinaria di civili e la prevenzione di reati comuni. Nel corso degli ultimi anni, le operazioni di questo tipo hanno portato a significative indagini sui reati relativi a violenza sessuale e di genere. Le operazioni di polizia mirano inoltre a fornire assistenza allo Stato ospitante nella riorganizzazione e nel perfezionamento dei propri servizi di polizia e delle altre forze dell'ordine.

Si può concludere che, al di là delle operazioni militari coercitive, le operazioni internazionali di natura militare, civile o di polizia sono ora in gran parte istituite nel contesto di mandati complessi, che includono la protezione dei civili, il supporto alle autorità nazionali nella ricostruzione post-bellica dopo lunghi periodi di conflitto, le garanzie di sicurezza e ordine pubblico tra le popolazioni ospitanti e l'assistenza nel ripristino dei servizi di base essenziali e dello stato di diritto.

Queste operazioni internazionali sono caratterizzate dalla presenza di diversi attori provenienti da paesi che inviano forze armate (TCCs), Stati ospitanti, organizzazioni intergovernative, organizzazioni non governative (NGOs) e altri, che necessitano di un forte coordinamento d'azione, al fine di sfruttare al massimo gli strumenti politici, civili e militari a disposizione.

ii. Il personale dispiegato nelle operazioni internazionali varia a seconda del tipo di missione e del mandato. Nel caso di un'operazione militare condotta da uno Stato o da una coalizione di Stati, autorizzata o meno dal Consiglio di sicurezza dell'ONU, i membri della missione agiscono esclusivamente in qualità di organi dello Stato al quale appartengono.

- a. Per quanto riguarda il personale militare delle *International Crisis Response Operations*, la situazione varia leggermente: dato che le organizzazioni internazionali non dispongono di proprie forze armate, le componenti militari di tali operazioni sono composte da contingenti nazionali messi al servizio dell'organizzazione internazionale coinvolta da parte del loro Stato di origine, tramite un accordo *ad hoc*. Nelle operazioni istituite dal Consiglio di sicurezza, la gestione della missione è affidata a una divisione speciale del Segretariato delle Nazioni Unite, il Dipartimento delle operazioni di mantenimento della pace (acronimo inglese DPKO), presieduto da un Sottosegretario generale. La catena di comando di una specifica operazione, ossia il Capo missione/ Rappresentante speciale del Segretario generale, il Comandante della componente militare e l'intero staff fanno parte del DPKO. In particolare, il Comandante della componente militare ha il controllo operativo della Forza ed è responsabile dell'esecuzione di tutte le funzioni ad essa affidate dalle Nazioni Unite, nonché del dispiegamento e dell'assegnazione delle truppe messe a disposizione della Forza. La Forza è considerata come un organo sussidiario dell'Organizzazione. Tuttavia, al di sotto del comando operativo, i componenti militari di un'operazione di pace rimangono contingenti nazionali, ovvero organi militari appartenenti al loro rispettivo Stato d'origine. Questa situazione, descritta da alcuni studiosi come "doppio stato organico" (*double organic status*), implica la necessità di ripartire le responsabilità tra le Nazioni Unite e lo Stato d'origine del contingente.
- b. Il personale civile delle operazioni internazionali può essere piuttosto eterogeneo. A seconda dei casi, è possibile differenziare tra civili che prestano servizio come personale internazionale, vale a dire come funzionari dell'organizzazione internazionale coinvolta, o come personale nazionale dello Stato ospitante, ma anche come volontari, consulenti o collaboratori. A tal riguardo è opportuno sottolineare che le organizzazioni internazionali, nella prospettiva di raggiungere la parità di genere, si dimostrano attente al reclutamento di personale femminile. All'interno delle Nazioni Unite, per

esempio, il presupposto principale è che l'incremento del numero di donne impiegate nelle operazioni di pace incoraggerà le donne degli Stati ospitanti a partecipare alla vita pubblica e ad aiutare a smantellare gli stereotipi che pregiudicano la loro capacità di ricoprire un ruolo centrale in essa e nei processi di *peacebuilding*. In merito è consigliata la lettura della ris. 1325/2000 del Consiglio di sicurezza su Donne, Pace e Sicurezza (WPS). Essa affronta l'impatto sproporzionato dei conflitti armati sulle donne, e riconosce il contributo, spesso sottovalutato, del personale femminile nella prevenzione e risoluzione dei conflitti e nelle operazioni di *peacekeeping* e di *peacebuilding*.

iii. Il termine **Stato d'origine** indica lo Stato di provenienza del personale delle forze armate impiegato all'estero per lo svolgimento delle funzioni ufficiali. In alcuni casi lo Stato d'origine può inviare personale civile nel ruolo di esperti, per esempio nei settori della giustizia o dello sviluppo economico.

Il termine **Stato ospitante** si riferisce allo Stato nel cui territorio si dispiegano le operazioni internazionali. Generalmente, il consenso dello Stato ospitante è un requisito necessario per l'implementazione dell'operazione nel suo complesso, tranne nei casi di *peace enforcement* e/o di misure coercitive. In questi casi, allo Stato d'origine viene garantito il diritto di esercitare giurisdizione penale e disciplinare esclusiva nei confronti del proprio personale. Per esempio, il modello SOFA delle Nazioni Unite del 1990 stabiliva al paragrafo 47 che il personale militare di un'operazione di pace dell'ONU era soggetto alla giurisdizione esclusiva del proprio Stato contribuente con riferimento a qualsiasi crimine commesso nello Stato ospitante.

Nell'ultimo decennio, diverse sono state le accuse di SEA (si veda il Capitolo 3 del Manuale) riportate, commesse sia dalle forze di pace dell'ONU sia da forze esterne, incluso il personale militare, civile e di polizia. Considerata la situazione, il Consiglio di sicurezza evidenziava nella ris. 2272/2016 la "responsabilità primaria dei paesi contributori di truppe di indagare sulle accuse di sfruttamento e di abuso da parte del loro personale e dei paesi contributori di truppe e forze di polizia di ritenere responsabile, anche attraverso azioni penali se necessario, il proprio personale per atti di sfruttamento e abuso sessuali...". Tuttavia, il problema della giurisdizione penale esclusiva è che spesso i membri dei contingenti nazionali non vengono perseguiti per i loro (presunti) crimini commessi nell'esercizio delle loro funzioni nello Stato ospitante. Non tutti gli Stati d'origine, inoltre, sono in grado di esercitare la propria giurisdizione extraterritoriale per atti compiuti dai propri soldati all'estero. È opportuno sottolineare che privare lo Stato ospitante della giurisdizione penale provoca, come diretta conseguenza, l'impossibilità di accesso alla giustizia per le vittime, dando vita ad un sistema che ignora una serie di violazioni dei diritti umani.

Di conseguenza, il concetto di responsabilità penale potrebbe rivelarsi uno strumento inefficace. Per questo motivo, sia nella dottrina giuridica sia nella pratica delle operazioni internazionali, la nozione di **accountability**, piuttosto che di **responsabilità**, è stata spesso invocata come strumento adeguato a far fronte a casi di abusi commessi da membri delle operazioni internazionali. Naturalmente *accountability* è un termine generico e comporta una valutazione del comportamento di un attore in relazione a dati standard giuridici derivanti da una serie di fonti formali: la responsabilità, e a maggior ragione la responsabilità penale, è solo un aspetto della *legal accountability*. In quest’ottica è stato suggerito che le organizzazioni internazionali, in particolare le Nazioni Unite, dovrebbero istituire una “lista nera”, attraverso la quale si possano identificare i paesi che si dimostrano sistematicamente incapaci di perseguire i propri militari per presunti abusi. L’applicazione dei meccanismi di *accountability*, piuttosto che di responsabilità, potrebbe spiegare, per esempio, la decisione del Segretario generale di rimpatriare le unità militari o di polizia di un contingente quando esistano prove attendibili di abusi o sfruttamento sessuale da parte di tale unità, prima (o in mancanza) dell’avvio di azioni penali.

V. C. Ferstman, *International Organizations and the Fight for Accountability: the Remedies and Reparations Gap* (2017) p. 193 e K. Akonor, *UN Peacekeeping in Africa: A Critical Examination and Recommendations for Improvement* (2017) pp. 59-66. V. anche S. Sheeran, L. Zegveld, M. Zwanenburg, E. Wilmshurst, *Peacekeeping and Accountability*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, International Law Programme Meeting Summary, 28 May 2014.

V. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/field/field_document/20140528PeacekeepingAccountability.pdf.

1.3 Fonti

i. Le operazioni internazionali sono regolate dal diritto internazionale, anche se è possibile applicare la normativa interna dello Stato ospite e dello Stato d’origine. Occorre specificare che le operazioni internazionali implementano attività che, a seconda delle circostanze, sono regolate dal diritto internazionale dei diritti umani (DIDU/IHRL) e/o dal diritto internazionale umanitario (DIU/IHL). Il DIDU concerne tutte le libertà fondamentali, inclusi tutti i diritti sociali, economici e culturali che appartengono ad ogni individuo senza distinzione di nazionalità, sesso, religione, ecc. La fonte di tali obblighi è da ricondursi ai trattati e al diritto internazionale consuetudinario. Il DIU, invece, si riferisce alle norme di diritto internazionale che hanno per oggetto la protezione delle vittime, potenziali o effettive, dei conflitti armati e che disciplinano la condotta delle parti in guerra. Oggi, pertanto, il DIU copre il cosiddetto “diritto di Ginevra”, ovvero le norme

sulla protezione delle vittime dei conflitti armati (le quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 e i relativi Protocolli addizionali) e il cosiddetto “diritto dell’Aia”, ovvero le norme che regolano i mezzi e i metodi di guerra.

- a. La rilevanza del DIDU nel contesto delle operazioni internazionali può essere analizzata sotto diversi punti di vista. In primo luogo, gli obblighi in materia di diritti umani in capo al soggetto sotto la cui responsabilità viene condotta l’operazione sono da considerarsi parte del diritto applicabile. Almeno in linea di principio, infatti, il diritto internazionale consuetudinario in materia di diritti umani vincola le organizzazioni internazionali che guidano – sotto il loro comando e controllo – un’operazione internazionale. In secondo luogo, gli obblighi in materia di diritti umani dello Stato d’origine hanno portata extraterritoriale rispetto agli atti commessi all’interno della loro giurisdizione. In altre parole, e a seconda dei termini del trattato sui diritti umani applicabile alla situazione rilevante, gli obblighi in materia di diritti umani vincolano gli Stati parti anche nell’esercizio del loro mandato all’estero: in tali casi, il fattore decisivo sarà verificare se gli individui che sostengono di essere vittime di una violazione dei diritti umani erano sotto la giurisdizione (sottoposti cioè all’esercizio dell’autorità pubblica) dello Stato d’origine. Se così fosse (e se lo Stato d’origine è parte dei trattati sui diritti umani applicabili), la popolazione dello Stato ospitante potrebbe invocare la protezione di tali trattati, come, per esempio, i due Patti delle Nazioni Unite del 1966 e la Convenzione contro la Tortura del 1984, e dei trattati vigenti a livello regionale, come la Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), la Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli, e così via.
- b. Quando le forze armate schierate in un’operazione internazionale (sia formalmente istituita come un’operazione di *peacekeeping* sia come azione coercitiva) prendono parte a un *conflitto armato*, esse sono vincolate dal diritto internazionale umanitario. Nel 1999, il Segretario generale delle Nazioni Unite ha pubblicato un Bollettino sull’osservanza del diritto internazionale umanitario da parte delle forze delle Nazioni Unite. Il documento dispone che le truppe ONU debbano attenersi ai principi e alle norme di DIU, “quando attivamente coinvolte in situazioni di conflitto armato in qualità di combattenti, nella misura e per la durata dell’incarico”. Occorre sottolineare che, in ogni caso, l’applicazione di tali norme nell’ambito di un’operazione internazionale deriva anche dall’obbligo, sancito dall’art. 1 delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949, di “rispettare e far rispettare” le Convenzioni in tutte le circostanze. A tal riguardo, le Regole d’ingaggio (ROE) rivestono un’importanza particolare, in quanto consistono in direttive per i comandanti operativi e definiscono i parametri entro i quali la forza può essere utilizzata da parte del personale dell’operazione internazionale. Molto spesso, le ROE fanno riferimento a un

certo numero di disposizioni di DIU, come quelle relative all'utilizzo di determinate armi e metodi di guerra o quelle destinate alla protezione di opere d'arte e siti archeologici.

- c. L'applicazione del DIU non esclude l'applicazione aggiuntiva del DIDU in date situazioni. Generalmente, la relazione tra queste due branche del diritto internazionale è caratterizzata da una reciproca complementarità, piuttosto che da una relazione tra *lex generalis* e *lex specialis*. La Corte interamericana dei diritti umani, per esempio, ha ripetutamente affermato che i trattati sui diritti umani si applicano anche nei contesti di conflitto armato (v. per esempio, *Hermanas Serranos Cruz v. El Salvador*, 23 novembre 2004; *Masacre de Santo Domingo v. Colombia*, 30 novembre 2012). La Corte Internazionale di Giustizia ha confermato inoltre che la protezione offerta dalle convenzioni sui diritti umani non cessa in caso di conflitto armato, salvo nei casi in cui è prevista possibilità di deroga (v. ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, paragrafo 106). Tale circostanza viene chiarita nel testo dei trattati sui diritti umani, che normalmente contengono una disposizione esplicita che consente agli Stati parti di adottare provvedimenti in deroga ai loro obblighi nella stretta misura in cui la situazione (*inter alia* un conflitto armato) lo richieda (v. per esempio l'art. 15 CEDU, l'art. 4 ICCPR, ecc.). Queste disposizioni dimostrano che, *a contrario* e come regola generale, gli obblighi in materia di diritti umani devono essere rispettati anche in tempo di guerra. Talvolta si sostiene che alcuni divieti stabiliti dal DIU siano rafforzati dall'applicazione contestuale delle norme contenute nei trattati sui diritti umani (v. per esempio, ICTY, *Anto Furundzija*, IT-95-17/1-T, Trial Judgement, 10 dicembre 1998, paragrafo 143). Inoltre, in caso di conflitti armati, è possibile interpretare i trattati in materia di diritti umani alla luce delle norme di diritto internazionale umanitario rilevanti (v. ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, paragrafo 25).
- d. Le normative interne dello Stato d'origine e dello Stato ospitante possono continuare ad essere rilevanti, come descritto di seguito.

ii. La presenza di un'operazione internazionale nel territorio dello Stato ospitante può essere analizzata sotto due punti di vista. Da un lato, il consenso dello Stato ospitante per il dispiegamento dell'operazione è sempre richiesto, tranne nei casi di azione coercitiva autorizzata dall'UNSC (*ius ad praesentiam*). D'altro lato, lo status giuridico delle operazioni e del loro personale è regolato da una serie di norme di diritto internazionale che costituiscono il cosiddetto *ius in praesentia*. Tali norme mirano a definire i poteri e la giurisdizione degli Stati d'origine e degli Stati ospitanti in relazione all'operazione e al suo personale.

La relazione giuridica che intercorre tra lo Stato d'origine e lo Stato ospitante è regolata dallo *Status of Forces Agreement* (SOFA). A seconda delle circostanze del caso e del grado di coinvolgimento di un'organizzazione internazionale (in particolare delle Nazioni Unite), altri trattati potrebbero essere applicabili, come la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite e la Convenzione sulla sicurezza del personale delle Nazioni Unite e del personale associato.

Come accennato in precedenza, le funzioni di un SOFA consistono nel definire le rispettive competenze delle autorità dello Stato d'origine e dello Stato ospitante in merito all'organizzazione dell'operazione internazionale e al suo personale. Un SOFA, oltre a essere applicabile all'operazione in quanto tale, si applica a tre categorie di personale: membri delle forze armate, membri della componente civile e dipendenti, inclusi i familiari dei membri delle operazioni (v. per esempio, l'art. 1 del SOFA NATO). Il personale assunto *in loco* gode di privilegi e immunità molto limitati.

Lo scopo dei privilegi e delle immunità stabiliti nei SOFA è garantire un corretto e adeguato adempimento dei compiti del personale, sebbene sia generalmente riconosciuto che tali privilegi hanno una minore portata rispetto a quelli diplomatici. In altre parole, lo scopo di un SOFA è fissare delle norme che differiscono in parte da quelle normalmente applicabili all'interno dello Stato ospitante. Allo stesso tempo, tuttavia, i SOFA specificano che le categorie di personale di cui sopra hanno il dovere generale di "rispettare" la legge dello Stato ospitante.

Per quanto concerne la giurisdizione penale, allo Stato d'origine viene solitamente riconosciuto il diritto di esercitare la propria giurisdizione penale e disciplinare nei confronti del proprio personale all'interno dello Stato ospitante (v. sopra 1.2. ii. sulla responsabilità penale). Le questioni di diritto civile sono più complesse e dipendono dai singoli SOFA. In linea di principio, il diritto civile dello Stato ospitante si applica agli obblighi contrattuali tra qualsiasi membro dell'operazione e terze parti.

Ai membri che compongono il personale viene inoltre garantita l'immunità dalla giurisdizione sia civile sia amministrativa dello Stato ospitante, con riferimento a tutti gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, comprese le loro parole e i loro scritti (v. per esempio, UN Model SOFA paragrafo 46, o SOFA NATO, art. VIII. 5 (g)).

Allo stesso modo, le pretese extracontrattuali del e contro il personale sono regolate dal diritto civile dello Stato ospitante. In determinate circostanze i SOFA prevedono procedure di reclamo speciali, per esempio rispetto a pretese extracontrattuali che derivano da atti o omissioni che causano danni a terzi nel territorio dello Stato ospitante (v. per esempio, l'art. VIII del SOFA NATO). È importante sottolineare che le azioni di risarcimento danni sono regolate diversamente in tempo di pace e in tempo di guerra, in particolare, per esempio, rispetto a certe categorie di proprietà utilizzate dalle forze armate.

Il personale straniero gode normalmente dell'inviolabilità delle proprie strutture, archivi e documenti, così come della corrispondenza ufficiale (v. per esempio, UN Model SOFA, paragrafo 16). Lo Stato ospitante ha l'obbligo di garantire protezione e sicurezza adeguate al personale straniero.

È necessario menzionare tra i privilegi generalmente garantiti nei SOFA le esenzioni dai regolamenti e regole su arrivi e partenze. Il personale di missione è solitamente esonerato dalle normative su passaporti e visti, così come dalle ispezioni sull'immigrazione (v. UN Model SOFA paragrafi 32-34). La libertà di movimento è altresì garantita: ai membri delle operazioni è permesso guidare veicoli, a condizione che posseggano le licenze appropriate concesse dai loro paesi d'origine. Possono inoltre installare strutture per la comunicazione e godere del diritto di comunicazione senza restrizioni.

1.4 Ruolo dei comandanti

i. L'obbligo di integrare prospettive di genere nelle operazioni internazionali ricade sui comandanti e sui superiori militari e civili. La mancata integrazione di prospettive di genere nelle operazioni internazionali può contribuire ad aumentare la disparità di genere e portare a violazioni delle norme e dell'etica relative alla loro condotta. In termini pratici, i comandanti e i superiori militari e civili di un'operazione internazionale sono responsabili per la disciplina dei loro subordinati. Tale obbligo ha una natura giuridica ed etica. È giuridico perché la normativa richiede la presenza di un comandante militare o di un superiore civile in un'operazione internazionale per guidare i propri subordinati nei modi prestabiliti dalla legge. È un obbligo di natura etica, perché i comandanti e i superiori civili e militari in un'operazione internazionale devono osservare e mantenere degli standard che definiscano una linea di condotta morale ed etica per la disciplina dei subordinati, e che delineino una linea di confine tra ciò che è giusto e ciò che è sbagliato. Al fine di garantire i suddetti standard, i comandanti e i superiori civili e militari devono dimostrarsi proattivi nel prevenire i problemi prima che essi si verifichino. Devono assicurarsi che i propri subordinati siano addestrati e disciplinati in ogni momento e pienamente consapevoli degli standard giuridici, morali ed etici stabiliti. I subordinati devono essere pronti a rispettare tali standard, affinché i loro comandanti e superiori non prendano misure penali o disciplinari nei loro confronti. In termini di genere, e in particolare con riferimento alla prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali durante le operazioni internazionali, un comandante o un superiore civile ha il compito di istruire i propri subordinati sui comportamenti da adottare o non adottare, che si trovano chiaramente definiti nella risoluzione del Consiglio di sicurezza 1325/2000.

ii. La mancata considerazione dei fattori di genere potrebbe contribuire al rischio di violazioni, come indicato dagli esempi nei riquadri che seguono.

Alcuni fattori di rischio associati allo sfruttamento e agli abusi sessuali nelle missioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite

Atti di sfruttamento e abuso sessuale che coinvolgono il personale delle operazioni di *peacekeeping* continuano a verificarsi, anche a causa di:

- Incapacità dei comandanti di essere pienamente coscienti dell'ambiente operativo e dei fattori che contribuiscono al rischio di sfruttamento e abusi sessuali;
- Addestramento insufficiente – sia nella fase pre-schieramento sia durante le missioni – sulla consapevolezza generale dello sfruttamento e degli abusi sessuali e delle conseguenze di tali atti;
- Inadeguata conformità ai requisiti ONU sulle politiche di tolleranza zero;
- Incapacità dei comandanti di assumersi le loro responsabilità;
- Mancata adesione da parte dei comandanti e dei contingenti della missione alle procedure di segnalazione esistenti nelle missioni di *peacekeeping* dell'ONU;
- Assenza di vigilanza da parte dei comandanti nel monitoraggio delle attività di routine dei soldati;
- Tolleranza da parte dei comandanti di situazioni che potrebbero contribuire allo sfruttamento e all'abuso sessuale (per esempio la mancata adozione di provvedimenti contro i trasgressori);
- Mancata segnalazione di atti di sfruttamento e abusi sessuali o incoraggiamento a non denunciare; e
- Organizzazione, negoziazione e incoraggiamento di accordi informali per casi di sfruttamento e abusi sessuali, incluse riparazioni di natura economica.

Fonte: *Military Aide Memoire: United Nations Measures against Sexual Exploitation and Abuse. Commanders' guide on measures to combat Sexual Exploitation and Abuse in United Nations military*, United Nations Peacekeeping, Agosto 2017, pp. 9-10.

iii. Infine, tenendo presente il ruolo centrale che ricopre l'implementazione delle prospettive di genere nelle operazioni internazionali, i comandanti e i superiori civili e militari devono gestire reclami su possibili violazioni rapidamente e in modo professionale. Per esempio, nella gestione di reclami per sfruttamento e abusi sessuali durante le operazioni internazionali, i comandanti dovrebbero:

- Reagire tranquillamente e senza pregiudizi.
- Non porre troppe domande o tentare di indagare, ma lasciare che siano gli investigatori professionisti a procedere con l'interrogatorio/follow-up.
- Assicurare all'autore (o autrice) del reclamo il proprio interesse per la questione, e la propria disponibilità a prestare assistenza.
- Assicurarsi che i meccanismi di segnalazione siano effettivi e che gli autori (o autrici) del reclamo siano indirizzati ai canali appropriati (precedentemente elencati).
- Mantenere la riservatezza su tutte le segnalazioni di sfruttamento e abuso sessuale.
- Prendere in considerazione l'allontanamento dei presunti autori del reato.

- Ricordarsi di trattare ogni persona che si rivolge a loro con rispetto e dignità, indipendentemente dalla propria valutazione della sua credibilità.
- In nessun caso manomettere le prove.

Fonte: *Military Aide Memoire: United Nations Measures against Sexual Exploitation and Abuse. Commanders' guide on measures to combat Sexual Exploitation and Abuse in United Nations military*, United Nations Peacekeeping, Agosto 2017, p. 12.

CAPITOLO 2

LA PROSPETTIVA DI GENERE

2.1 Definizioni

2.1.1 Il **sex** indica le caratteristiche biologiche (per esempio cromosomi, anatomia e stati ormonali) e psicologiche di un individuo, quali maschio e femmina. Il sesso di una persona è definito biologicamente, stabilito alla nascita e universale. Il **gender** si riferisce ai ruoli socialmente costruiti, ai comportamenti, alle attività e agli attributi che una data società in un dato momento ascrive come appropriati a uomini e donne. Il genere di un individuo è costruito socialmente, quindi appreso e può essere disappreso o cambiato; esso differisce e varia a seconda delle culture e nel tempo; si traduce in diversi ruoli, responsabilità, opportunità, bisogni e vincoli per donne, uomini, ragazze e ragazzi.

2.1.2 I **ruoli di genere** sono i ruoli sociali attribuiti a donne e uomini in una data società. Essi si traducono in diverse esperienze per donne, uomini, ragazze e ragazzi durante le operazioni internazionali. Lo **stereotipo di genere** si riferisce alla pratica di attribuire a un individuo, uomo o donna, specifiche qualità, caratteristiche o ruoli esclusivamente sulla base della sua appartenenza al gruppo sociale di uomini o donne. Le **relazioni di genere** concernono le relazioni tra uomo e donna, che sono socialmente determinate da cultura, religione o modi di essere e di pensare socialmente accettabili. Tali relazioni tra uomini e donne, presenti nella maggior parte delle società, sono caratterizzate dalla marginalizzazione delle donne nei processi decisionali e in altre forme di condivisione del potere nella sfera domestica o pubblica.

2.1.3 Ai fini del presente Manuale, *gender mainstreaming* è il processo di integrazione di una prospettiva di genere nella preparazione, progettazione, implementazione, monitoraggio e valutazione delle politiche, dei provvedimenti normativi e nei programmi di spesa che governano le operazioni internazionali, in un'ottica di promozione dell'uguaglianza tra donne e uomini e di lotta alla discriminazione. Esso rappresenta una strategia volta a rendere gli specifici interessi ed esperienze delle donne, così come degli uomini, una dimensione integrante della progettazione, dell'implementazione, del controllo e della valutazione delle politiche e dei programmi in tutti gli ambiti politici, economici e

sociali, affinché donne e uomini ne beneficino in egual misura e affinché la disparità non sia perpetuata. I **divari di genere** consistono in deficit significativi nelle proporzioni numeriche e nei ruoli ricoperti da donne e uomini in un'operazione internazionale. Storicamente le donne, laddove accettate nelle operazioni militari, sono state meno numerose rispetto agli uomini, il che riduce la loro capacità di partecipare ai processi decisionali in seno alle operazioni. I divari di genere sono perpetuati da infrastrutture, politiche e leggi discriminatorie sulla base del genere.

2.1.4 L'analisi di genere è uno strumento utile a far emergere i divari di genere all'interno di questioni fondamentali. Essa rivela le connessioni che intercorrono tra le relazioni di genere e la sfida da risolvere; indica esattamente quale sarà l'impatto che presumibilmente verrà a crearsi e propone delle linee d'azione alternative. Si tratta di un processo sistematico e analitico basato su informazioni disaggregate per sesso e genere, utilizzato al fine di identificare, comprendere, e descrivere le differenze e la rilevanza dei ruoli di genere e delle dinamiche di potere in determinati contesti. Tale processo mette in luce i legami tra le disuguaglianze a differenti livelli della società. In generale, l'analisi di genere rappresenta una dimensione intrinseca dell'analisi delle politiche; essa individua come, nello specifico, le politiche pubbliche condizionano donne e uomini in modo diverso; dimostra che le politiche e la loro implementazione non possono essere neutre in società basate sul genere; ed è supportata da strumenti di analisi specifici. L'**analisi di bilancio di genere** (*gender budget analysis*) esamina come le risorse economiche vengono allocate rispetto ai diversi generi. La **prospettiva di genere** è la comprensione delle diverse implicazioni per donne e uomini di qualsiasi azione pianificata, inclusi la normativa, le politiche o i programmi in tutti gli ambiti e livelli. Essa adotta un approccio inclusivo che considera i bisogni di ogni individuo, uomo o donna, nelle operazioni militari, ponendo un accento su come gli interventi individuali si relazionano con la parità di genere (come le dimensioni relazionali dei militari, la preoccupazione per l'uguaglianza di genere nel presente e le prospettive di emancipazione). La **consapevolezza di genere** è la capacità di osservare la società da una prospettiva di ruoli di genere e di capire come ciò incide sulle esigenze delle donne rispetto a quelle degli uomini.

2.1.5 L'uguaglianza di genere viene raggiunta quando uomini e donne godono degli stessi diritti ed opportunità in tutti i settori della società, compresi la partecipazione economica e il processo decisionale, e quando i differenti comportamenti, aspirazioni e bisogni delle donne e degli uomini sono valorizzati e favoriti in egual misura. Le **dimensioni di genere** rappresentano i modi in cui differiscono le situazioni e le esigenze di donne e uomini (e ragazze e ragazzi) e le sfide che affrontano, nell'ottica di eliminare le disuguaglianze ed impedire la loro persistenza, nonché di promuovere l'uguaglianza di genere all'interno di politiche,

programmi o procedure. Il fine ultimo è quello di raggiungere la parità di genere a tutti i livelli delle operazioni internazionali, a partire dalla fase di pianificazione, attraverso la progettazione e lo svolgimento delle esercitazioni, fino alla fase di esecuzione.

Dopo il Rapporto Brahimi del 2000, le Nazioni Unite hanno esaminato la necessità di rimodellare le missioni di *peacekeeping* a causa del cambiamento nella natura dei conflitti armati in tutto il mondo, dando vita al concetto di Operazioni di *Peacekeeping* Multidimensionali. Si è resa necessaria l'integrazione di una prospettiva di genere all'interno di missioni di *peacekeeping* e di altre operazioni internazionali e questo è stato fatto da allora principalmente attraverso l'attuazione della ris. 1325/2000 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su Donne, Pace e Sicurezza, adottata nel 2000. La risoluzione riafferma il ruolo fondamentale delle donne nella prevenzione e soluzione dei conflitti, nelle negoziazioni per la pace, nel *peacebuilding*, nel *peacekeeping*, nella risposta umanitaria e nella ricostruzione post-bellica, e sottolinea l'importanza della loro pari partecipazione e pieno coinvolgimento in tutti gli sforzi per il mantenimento e la promozione della pace e della sicurezza. La ris. 1325/2000 esorta tutte le parti ad aumentare la partecipazione delle donne e ad incorporare prospettive di genere in tutti gli impegni delle Nazioni Unite su pace e sicurezza. Essa invita altresì le parti in conflitto a adottare misure speciali volte alla protezione di donne e ragazze dalla violenza di genere, in particolare dallo stupro ed altre forme di abuso sessuale, durante le situazioni di conflitto armato. La risoluzione prevede una serie di importanti mandati operativi, con implicazioni per tutti gli Stati membri e gli organi del sistema ONU.

2.2 Linee Guida

2.2.1. *Abituare i frequentanti a comprendere i vantaggi derivanti dall'integrazione di prospettive di genere nelle operazioni internazionali*

Commentario

i. La formazione in materia di operazioni internazionali dovrebbe consentire ai frequentanti di comprendere il significato e i vantaggi dell'integrazione di prospettive di genere e metterli nella condizione di assicurarsi che ciò avvenga. I vantaggi relativi all'integrazione di prospettive di genere nelle operazioni internazionali includono l'aumento dell'efficienza operativa di donne e uomini, il rafforzamento delle relazioni tra civili e militari e il rafforzamento dell'interoperabilità degli attori coinvolti nell'operazione, come evidenziato nell'immagine di cui sopra. Inoltre, l'incorporazione di una prospettiva di genere nell'ambito di operazioni militari contribuisce a sottolineare la preparazione di coloro che vi partecipano.

ii. Il Segretario generale delle Nazioni Unite (UNSG) ha suggerito che una prospettiva di genere dovrebbe essere integrata in tutte le operazioni internazionali. La sua indicazione era inizialmente diretta alle operazioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite piuttosto che ai singoli Stati membri. Tuttavia, gli Stati membri hanno progressivamente compreso che il successo di qualsiasi operazione internazionale dipende in gran parte dalle modalità con cui le prospettive di genere vengono incorporate nella sua progettazione, dalla preparazione fino a livelli esecutivi.

iii. I frequentanti devono comprendere chiaramente perché le donne continuano a essere in numero sproporzionatamente inferiore nelle operazioni internazionali e perché solo una percentuale minima di esse è coinvolta nei livelli più alti del processo decisionale. I frequentanti devono essere a conoscenza dei pregiudizi storici, come stereotipi di genere e politiche e leggi discriminatorie, che favoriscono largamente gli uomini escludendo il contributo delle donne nell'ambito delle operazioni internazionali. I frequentanti devono quindi comprendere che una presa di coscienza, sensibilità e istituzionalizzazione di una dimensione di genere e il miglioramento dei meccanismi di segnalazione sono strumenti essenziali per il successo di un'operazione internazionale.

iv. I frequentanti dovrebbero altresì comprendere le ragioni chiave per cui l'integrazione delle prospettive di genere all'interno delle operazioni internazionali non avviene correttamente. Esse includono:

- a. inadeguata formazione di genere per il personale di missione;
- b. mancanza di impegno da parte dei comandanti militari e civili e dei superiori;
- c. sottovalutazione delle problematiche di genere a tutti i livelli delle operazioni internazionali, aggravata dai pregiudizi di genere.

v. L'orientamento del Segretario generale in merito al *gender mainstreaming* nelle operazioni internazionali è indicato nel Rapporto su Donne, Pace e Sicurezza (WPS) del 16 ottobre 2002:

S/2002/1154 par. 46:

Azione 10

Incorporare una chiara prospettiva di genere nei mandati di tutte le missioni di *peacekeeping*, comprese le disposizioni per affrontare sistematicamente la questione in tutti i rapporti del Consiglio di sicurezza.

Azione 11

Si richiede che i dati raccolti nell'attività di ricerca, nelle stime e valutazioni, nel monitoraggio e nei rapporti delle operazioni di pace siano sistematicamente disaggregati sulla base del sesso e dell'età, e che siano fornite specifiche informazioni sulla situazione di donne e ragazze e sull'impatto degli interventi su esse.

Azione 12

Garantire le risorse umane ed economiche necessarie per l'implementazione di una prospettiva di genere, inclusi l'istituzione di consulenti/unità di genere nelle operazioni di *peacekeeping* multidimensionali e il rafforzamento di tali attività, nonché progetti mirati per donne e ragazze nell'ambito dell'approvazione dei bilanci della missione.

Nei suoi ulteriori rapporti WPS, il Segretario generale ha consigliato di incrementare la partecipazione delle donne nell'ambito del *peacekeeping* in termini di numeri complessivi e nelle posizioni apicali, nonché la partecipazione alla consultazione e sensibilizzazione della comunità. La partecipazione e la leadership delle donne nel contesto delle operazioni di *peacekeeping* è stata anche rilevante nel linguaggio delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza su Donne, Pace e Sicurezza. Di seguito alcuni esempi:

S/2004/814 par. 98: Invito gli Stati Membri, gli organismi delle Nazioni Unite e le organizzazioni della società civile a: (a) Analizzare ulteriormente gli ostacoli all'aumento della rappresentanza femminile nelle operazioni di pace e nelle risposte umanitarie e a sviluppare e incrementare i metodi di reclutamento volti ad accrescere il numero delle donne, in particolare negli incarichi decisionali, compresi i servizi di polizia militari e civili; (b) Creare un pool di candidate precedentemente addestrate per posizioni di rilievo, al fine di assicurare un rapido dislocamento.

S/2004/814 par. 118: Incrementare il numero di donne nelle posizioni decisionali di alto livello rappresenta una sfida notevole. Nei contesti della prevenzione dei conflitti, negoziati di pace e ricostruzione post-bellica le donne non partecipano completamente ed occorre fare di più per assicurare che la promozione di un'eguaglianza di genere rappresenti uno scopo chiaro nel perseguimento di una pace sostenibile.

S/2005/636 par. 19: Saranno sviluppati piani d'azione sull'implementazione di prospettive di genere, inter alia, nei settori di *peacekeeping* e affari politici. Si darà rilievo al monitoraggio della conformità al diritto internazionale umanitario e diritti umani e alla prevenzione e alle segnalazioni riguardanti violazioni dei diritti delle donne.

vi. La formazione sul *gender mainstreaming* nell'ambito delle operazioni internazionali, pertanto, dovrebbe enfatizzare la necessità di rispettare i punti di vista di donne e uomini in merito allo svolgimento delle operazioni internazionali, sia nelle società in cui sono condotte, sia nell'ambito delle operazioni stesse.

2.2.2 Condurre attività di formazione con l'obiettivo di creare un gruppo di formatori dei formatori nell'ambito dell'integrazione di una prospettiva di genere nelle operazioni internazionali.

Commentario

i. Al termine delle sessioni di formazione, i frequentanti dovrebbero avere una migliore comprensione dello scopo di un'integrazione di prospettive di genere nelle operazioni internazionali. La fase iniziale della formazione in merito al *gender mainstreaming* nelle operazioni internazionali dovrebbe sostanzialmente creare un gruppo di formatori dei formatori. I formatori addestrati dovrebbero quindi replicare e diffondere consapevolmente nelle loro unità le conoscenze acquisite. Durante le sessioni di divulgazione, lo scopo dovrebbe essere quello di assicurarsi che i benefici derivanti da un'integrazione di genere nelle operazioni internazionali siano messi in luce. Gli aspetti centrali da sottolineare comprendono la necessità per i frequentanti di:

- a. riconoscere le differenze tra donne e uomini fondate su di un'iniqua ripartizione di risorse, opportunità, restrizioni e potere;
- b. assicurarsi che i diversi bisogni di donne e uomini siano chiaramente identificati e affrontati in tutte le fasi delle operazioni internazionali;
- c. individuare gli ostacoli che impediscono agli Stati di reclutare donne e uomini in egual misura nell'ambito delle operazioni internazionali;
- d. riconoscere che le politiche, i programmi e il processo di pianificazione possono avere un impatto differente su donne e uomini;
- e. cercare di articolare i punti di vista di donne e uomini e di rendere il loro contributo una parte integrante dei processi di sviluppo, progettazione, elaborazione ed esecuzione delle operazioni internazionali;
- f. promuovere azioni *gender-responsive* più informate ed effettive nell'ambito delle organizzazioni internazionali,
- g. integrare gli scopi generali delle prospettive di genere nelle operazioni internazionali, ossia l'idea che tutti gli attori coinvolti nelle operazioni internazionali hanno una responsabilità nel monitorare la conformità, prevenire e segnalare violazioni da parte di donne e uomini derivanti da stereotipi di genere.

2.2.3 Individuare i responsabili del gender mainstreaming nell'ambito delle operazioni internazionali.

Commentario

i. La responsabilità di integrare una prospettiva di genere nelle operazioni internazionali spetta ai comandanti e ai superiori militari e civili delle stesse. In ogni Stato d'origine, le istituzioni pubbliche quali il capo dell'esecutivo, la legislatura e il sistema giudiziario, così come i soggetti privati quali le organizzazioni della società civile, devono svolgere un ruolo fondamentale, a seconda dei casi, nell'assicurare che una prospettiva di genere sia integrata nella componente di uno Stato che verrà successivamente dispiegata in un'operazione internazionale. I frequentanti dovrebbero, pertanto, essere informati sul ruolo

rivestito da ciascuno di questi attori, così da poterli coinvolgere nei loro obblighi, a seconda delle necessità. Gli Stati contributori di personale nelle operazioni internazionali hanno l'obbligo di:

- a. rafforzare le risoluzioni WPS delle Nazioni Unite, rilevando il ruolo fondamentale che l'inclusione delle donne gioca nel raggiungimento di una pace duratura;
- b. includere istruzioni specifiche volte alla tutela di donne e bambini/e;
- c. vincolare il mandato a specifiche questioni di genere (per esempio, che ogni programma di disarmo, smobilitazione e di reinserimento includa donne soldato e non si rivolga solo ad individui armati);
- d. includere un accordo formale tra gli organismi internazionali e nazionali che rappresentano gruppi di donne all'interno del paese in cui il dispiegamento avrà luogo;
- e. acquisire dati disaggregati sulla base del genere per una migliore comprensione della zona delle operazioni e farne uso a scopo di pianificazione operativa;
- f. prevedere unità da impiegare come consulenti (*Gender Advisers*, GENAD) e punti di contatto (*Gender Focal Points*, GFP) per le questioni di genere e dotarle di risorse a bilancio;
- g. investire nel supporto all'intero processo di integrazione di prospettive di genere nelle organizzazioni internazionali.

2.2.4 Concentrarsi sul ruolo dei Gender Advisers nelle operazioni internazionali.

Commentario

i. Questo obiettivo formativo è volto a consentire ai frequentanti di comprendere il ruolo chiave svolto dai/dalle GENAD nelle operazioni internazionali. Nonostante la ris. 1325/2000 non preveda tale carica, gli organi delle Nazioni Unite hanno incorporato la carica di GENAD nei loro meccanismi, al fine di includere le esigenze e le priorità di donne e ragazze in tutte le funzioni e componenti del *peacekeeping* e per assicurare la loro protezione dalla violenza sessuale e di genere (SGBV). In un'operazione internazionale, il Consulente giuridico (LEGAD) dovrebbe lavorare in stretta cooperazione con il/la GENAD nella formazione in fase di pre-invio o nel corso della missione.

ii. Nella pianificazione ed implementazione delle operazioni internazionali, il/la GENAD aiuta a supportare l'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza su Donne, Pace e Sicurezza, in particolare 1325/2000, 1820/2008, 1888/2009, 1889/2009, 1960/2010, 2106/2013, e 2122/2013 nell'ambito applicativo dei mandati di missione e in linea con la *Policy on Gender Responsive United Nations*

Peacekeeping Operations adottata dal Dipartimento delle operazioni di mantenimento della pace nel 2018. Implementare prospettive e concetti di genere nelle fasi di preparazione ed attuazione delle operazioni internazionali rafforza la loro efficacia. Essere consapevoli delle indicazioni in materia di genere facilita i piani d'azione, le valutazioni operative, la formazione e le esercitazioni collettive, l'esecuzione della missione e la consapevolezza della situazione. Il/la Consulente Culturale, quando presente, dovrebbe assistere il/la GENAD nell'entrare in contatto con il governo dello Stato ospitante e le istituzioni locali.

V. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/english_gender_responsive_united_nations_peacekeeping_operations_policy_1.pdf.

iii. Nell'ambito delle Nazioni Unite l'Ufficio del Consigliere speciale del Segretario generale per le questioni di genere e l'avanzamento delle donne (OSAGI) è stato istituito nel 1997 per promuovere e rafforzare l'effettiva attuazione della Dichiarazione del Millennio, la Dichiarazione e la Piattaforma d'Azione di Pechino e il Documento finale della sessione speciale dell'Assemblea generale su Pechino+5. Nel 2010 OSAGI è confluito nell'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'affermazione delle donne (UN Women) il cui obiettivo è incrementare gli sforzi per combattere le discriminazioni di genere nel mondo e promuovere l'uguaglianza di genere espandendo le opportunità delle donne e degli uomini come partner e beneficiari dello sviluppo, dei diritti umani, dell'azione umanitaria, della pace e della sicurezza.

V. <https://www.un.org/womenwatch/osaginew/aboutosagi.htm>.

I frequentanti possono migliorare la loro comprensione del ruolo del consulente di genere nell'ambito delle operazioni internazionali esaminando alcuni esempi forniti di seguito.

iv. In una tipica operazione internazionale, come la Missione delle Nazioni Unite in Sud Sudan (UNMISS), la Sezione di Genere lavora con tutte le parti coinvolte nella missione, a partire dalla leadership senior, gli alti dirigenti e il personale delle tre componenti della missione, in particolare le Forze armate, la Polizia delle Nazioni Unite e le Sezioni civili. A livello esterno, la Sezione di genere è membro dei meccanismi di coordinamento consolidati sia all'interno del sistema ONU sia al di fuori, in particolare *Protection Cluster*, *Sub-Cluster* su violenza sessuale e di genere, *Gender Technical Working Group*, *Monitoring Analysis Reporting Arrangements* (Monitoraggio delle disposizioni nelle analisi delle segnalazioni) e *Monitoring and Reporting Mechanism* (Meccanismo di monitoraggio e segnalazione).

V. <https://unmiss.unmissions.org/office-gender-adviser>.

v. Nel caso della NATO, un'alleanza politica e militare spesso dispiegata nelle operazioni internazionali, a seguito dell'approvazione della ris. 1325/2000 da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri hanno cominciato a prendere atto delle questioni ivi sollevate e a sviluppare dei piani d'azione per affrontarle su scala nazionale. Il ruolo del/la *Gender Advisor* all'interno della NATO è stato consolidato e chiarito nella Bi-Strategic Command Directive 40-1 su *Integrating UNSCR 1325 and Gender Perspectives in the NATO Command Structures Including Measures for Protection During Armed Conflict*, che stabilisce che la responsabilità di fornire assistenza e supporto operativo al Comandante e al personale NATO per l'implementazione della ris. 1325 spetta ai/alle GENAD. Questa Direttiva precisa che i/le GENAD sono necessari per assicurare che il genere rappresenti una parte integrante nella pianificazione delle operazioni e le modalità con cui essi/e possono contribuire al successo della missione, sottolineando che l'integrazione di una prospettiva di genere incide trasversalmente su tutte le imprese. I/Le GENAD della NATO sono stati/e dispiegati/e nel contesto della missione ISAF (*International Security Assistance Force*) e dell'Operazione Supporto Risoluto dal 2008, e della Missione KFOR dal 2010. Secondo il Rapporto Annuale del 2017, i paesi membri della NATO avevano un totale di 553 GENAD addestrati/e nel 2016, mentre nel 2017 il numero è salito a 584; i paesi membri della NATO hanno schierato nel 2017 35 GENAD e 17 nel 2017; ad oggi in totale sono stati/e schierati/e 113 consulenti di genere.

V. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_149993.htm. V. anche: K.H. Kennedy, *Gender advisors in NATO: Should the US Military follow suit?* *Military Law Review* 224(4) 2016, pp. 1052-1072. Disponibile a: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handl e=hein.journals/milrv224&div=33&id=&page=&t=1560414634>.

vi. L'Unione Africana (AU), un blocco continentale, non ha un patto di difesa come la NATO, di conseguenza non è provvista di una propria forza militare. Per dare attuazione alle proprie operazioni internazionali essa si affida alle Comunità Economiche Regionali (RECs) e alle *Regional Standby Forces* che comprendono componenti militari e civili. Tuttavia, l'Unione Africana dispone di un Inviato Speciale del Presidente della Commissione dell'AU su WPS. La Commissione dell'AU incoraggia gli Stati membri ad includere esperti in questioni di genere nell'ambito dei processi di pianificazione ed esecuzione delle proprie operazioni internazionali. La Commissione e le Comunità Economiche Regionali sono tenute ad adottare misure per garantire che tutte le proprie componenti includano uomini e donne, come indicato dalla ris. 1325/2000.

V. <https://au.int/en/newsevents/20190211/africa-launches-result-framework-gauge-womens-role-peace-and-security>.

CAPITOLO 3

LO SFRUTTAMENTO E GLI ABUSI SESSUALI

3.1 Definizioni

3.1.1 Per **sfruttamento sessuale** si intende qualsiasi atto o tentativo diretto ad approfittare di una posizione di vulnerabilità, del potere differenziale o della fiducia di un individuo per scopi sessuali, volto (ma non limitato) a trarre un profitto economico, sociale o politico. Lo sfruttamento sessuale include la compravendita di sesso, l'incitamento alla prostituzione e ogni relazione di sfruttamento avente natura sessuale.

3.1.2 L'**abuso sessuale** comprende qualsiasi intrusione fisica, effettiva o minacciata, di natura sessuale, compiuta con la forza o in condizioni di disparità o coercizione. Esempi di abuso sessuale sono lo stupro, l'aggressione sessuale, le attività sessuali con un minore, la mutilazione di organi sessuali, l'aborto o il denudamento forzati.

3.1.3 Sfruttamento e abusi sessuali (SEA) è la terminologia istituzionale utilizzata per indicare gli illeciti perpetrati dalle forze armate o dal personale di un'operazione internazionale. Lo sfruttamento e gli abusi sessuali si riferiscono a illeciti commessi, per esempio, dal personale schierato e dallo staff istituzionale o assunto *in loco* nei confronti della popolazione locale. Il personale di missione, sia dispiegato internazionalmente sia assunto *in loco*, deve essere consapevole delle relazioni di potere tra esso e la popolazione locale e non deve mai abusare delle posizioni di potere che potrebbe avere. Le vittime di sfruttamento e abusi sessuali sono spesso colpite a causa della loro vulnerabilità in quanto donne, ragazze, ragazzi, ma anche uomini.

Gli atti di sfruttamento e abusi sessuali costituiscono una violazione del ST/SGB/2003/13 – *Special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse*, adottato dalle forze militari, di polizia e dal personale delle Nazioni Unite. Le Nazioni Unite hanno una politica di tolleranza zero su sfruttamento e abusi sessuali: v. A/71/818 e A/818/Corr.1 <https://oios.un.org/resources/2015/01/ST-SGB-2003-13.pdf>.

Per quanto riguarda lo sfruttamento e gli abusi sessuali, i fini che un'operazione internazionale dovrebbe perseguire comprendono la prevenzione di tali atti da parte

del personale di missione, l'applicazione degli standard di condotta nei casi di sfruttamento o abusi sessuali (per esempio indagando su eventuali segnalazioni) e l'assistenza alle vittime e a bambini e bambine nati in seguito a tali atti commessi dal personale di missione.

Il rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite, *Special measures for protection from SEA: a new approach*, elenca quattro pilastri sui quali le Nazioni Unite fanno affidamento per far fronte allo sfruttamento e agli abusi sessuali: porre le vittime al primo posto; porre fine all'impunità; coinvolgere la società civile e i partner esterni; migliorare le comunicazioni strategiche per formazione e trasparenza. È necessario che venga adottato lo stesso standard previsto per le Nazioni Unite e gli Stati membri anche con riferimento alle forze non autorizzate dalle Nazioni Unite con mandati del Consiglio di sicurezza. V. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/sg_report_a_71_818_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf.

3.1.4 Per ulteriore chiarezza, è importante delineare le differenze tra sfruttamento e abuso sessuale, molestia/aggressione sessuale, violenza sessuale e violenza sessuale e di genere nei conflitti armati (CRSGBV).

- a. Le molestie/aggressioni sessuali sono reati collegati al posto di lavoro, che coinvolgono lo staff o il personale e non i membri del pubblico in generale; possono avvenire, per esempio, tra militari e personale istituzionale.
- b. La violenza sessuale come reato generico indica un atto di natura sessuale commesso contro qualcuno attraverso la coercizione o senza consenso, o l'azione di costringere una persona a commettere tale atto nei confronti di un'altra; il termine può includere atti come lo stupro, la tortura sessuale, o forme di violenza domestica. La violenza sessuale sarà ampiamente trattata nel Capitolo 4.1.1 di questo Manuale.
- c. La violenza di genere è considerata come qualsiasi atto dannoso diretto contro qualsiasi individuo o gruppo di individui sulla base del loro genere. Si fa comunemente riferimento alla violenza sessuale e di genere tramite l'acronimo inglese SGBV.
- d. La violenza sessuale nei conflitti armati (CRSV), talvolta denominata violenza sessuale e di genere collegata ai conflitti armati (CRSGBV), consiste in episodi o forme di violenza sessuale, inclusi stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, aborto forzato, sterilizzazione forzata, matrimonio forzato e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di analoga gravità, perpetrati nei confronti di donne, uomini, ragazze o ragazzi e direttamente o indirettamente correlati (temporalmente, geograficamente o causalmente) a un conflitto. Il nesso con il conflitto può essere rilevato nel profilo e nelle motivazioni del/gli autore/i, nel profilo della/e vittima/e, nel clima di impunità e di indebolita capacità statale, nelle dimensioni transfrontaliere e/o nel fatto che tale atto violi i termini di un

accordo di cessate il fuoco. La violenza sessuale nei conflitti armati verrà trattata nel Capitolo 4 del Manuale.

Tabella Riassuntiva su Violenza Sessuale e di Genere (SGBV)

	Condotta sessuale inappropriata da parte del personale dispiegato in un'operazione internazionale		Altre forme di violenza di genere	
	Sfruttamento e abusi sessuali (SEA)	Molestia sessuale	Violenza sessuale contro il personale di missione	SGBV CRSGBV
Autore	Personale di missione/ Personale assunto <i>in loco</i>	Personale di missione/ Personale assunto <i>in loco</i>	Persona esterna/ Personale di missione/ Personale assunto <i>in loco</i>	Persona esterna/ Personale di missione/ Personale assunto <i>in loco</i>
Vittima	Persona esterna	Personale di missione/ Personale assunto <i>in loco</i>	Personale di missione/ Personale assunto <i>in loco</i>	Persona esterna

3.2 Linee Guida

3.2.1 Preparare i frequentanti a condurre un'analisi di genere volta a individuare i rischi e l'effettivo verificarsi di sfruttamento e abusi sessuali nei confronti di donne, uomini, ragazze e ragazzi.

Commentario

i. Lo sfruttamento e gli abusi sessuali colpiscono in modo differente donne, uomini, ragazze e ragazzi nel contesto di un'operazione internazionale. L'analisi di genere dovrebbe raccogliere ed esaminare più dati possibili sulla situazione di individui e gruppi di individui nello Stato ospitante, i loro ruoli e le limitazioni che devono affrontare gli uni rispetto agli altri e la loro esposizione e vulnerabilità di genere di fronte a trattamenti ingiusti e dannosi.

ii. Tra i più importanti aspetti da considerare quando si analizza il contesto esterno di un'operazione internazionale attraverso una prospettiva di genere vi sono:

- a. Occasioni offerte dal contesto nello Stato ospitante per il personale di missione che commette sfruttamento e abusi sessuali. Un contesto permissivo potrebbe essere facilitato dall'industria del sesso, quando la prostituzione non costituisce un reato nello Stato ospitante, da difficoltà di carattere economico (ossia povertà, alti tassi di disoccupazione e possibili carestie), dalla tolleranza culturale nei confronti dello scambio di denaro o di regali per atti sessuali tra adulti consenzienti, dalla pratica culturale del matrimonio minorile o dalla debolezza dello stato di diritto che difficilmente sarà in grado di obbligare il personale della missione a rispondere di atti criminali.
- b. Maggiori vulnerabilità di alcune categorie della popolazione locale nei confronti di sfruttamento e abusi sessuali da parte del personale di missione. Tali categorie comprendono gli sfollati interni (*Internally Displaced Persons*, IDPs) che vivono nei campi protetti dalle forze di pace, sfollati per conflitti che si insediano nei campi militari in cerca di protezione, lavoratori domestici, studentesse adolescenti, bambini/e di strada, migranti che lavorano in bar e ristoranti. A tal proposito, esaminare i dati precedenti disponibili sulle vittime di sfruttamento e abusi sessuali aiuta a comprendere quali sono le categorie più a rischio. Dovrebbero anche essere esaminate le potenziali differenze tra il centro delle operazioni e i luoghi remoti o le differenze regionali.
- c. Potenziale facilità di approccio del personale di missione da parte della popolazione locale. Tale vicinanza potrebbe favorire l'adescamento del personale di missione da parte di lavoratori/lavoratrici del sesso nei bar degli hotel e nei locali di intrattenimento.
- d. Caratteristiche sociali o culturali del luogo potrebbero scoraggiare o ostacolare la denuncia di sfruttamento o abusi sessuali. È necessaria un'analisi della probabilità di denuncia di tali atti nello Stato ospitante. Le segnalazioni sono meno probabili nelle società in cui sono presenti una tolleranza culturale nei confronti di rapporti sessuali in cambio di denaro o doni tra adulti consenzienti, atteggiamenti socialmente conservatori nei confronti del sesso extraconiugale, o dove l'omosessualità è illegale. Sarebbe inoltre necessario considerare a chi e dove è possibile rivolgersi per denunciare tali atti.
- e. Probabili conseguenze per bambini e bambine nati come conseguenza di sfruttamento o abusi sessuali. A seconda del contesto locale, questi possono dover fare i conti con lo stigma sociale e le difficoltà di ottenere un certificato di nascita in caso di paternità sconosciuta e incontrare difficoltà per accedere all'educazione, al cibo e ai servizi sanitari.

3.2.2 Preparare i frequentanti a valutare i fattori di genere che contribuiscono al rischio di sfruttamento e abusi sessuali.

Commentario

i. I fattori di rischio includono (a) formazione di genere insufficiente, (b) mancanza di impegno da parte dei leader, (c) assenza di segnalazioni e di *accountability*, (d) facile accesso alla popolazione locale, e (e) condizioni di vita e di dispiegamento inadeguate. Questo elenco non esaustivo dei principali fattori di rischio dello sfruttamento e degli abusi sessuali da considerare è esaminato più in dettaglio qui di seguito:

- a. Carenza di informazione a causa di una formazione di genere assente, insufficiente o inadeguata prima del dispiegamento e dell'arrivo nell'area. È inoltre necessario prendere in considerazione il comportamento del personale di missione, che non solo deve essere consapevole degli standard di condotta in materia di sfruttamento e abusi sessuali, ma deve anche accettarli e conformarvisi. Concretamente, ciò vuol dire che il personale non dovrebbe percepire tali standard come una spiacevole intrusione nella propria vita privata né dimostrare un certo grado di tolleranza verso forme di sfruttamento o abusi sessuali, come la prostituzione o il matrimonio precoce.
- b. Comando e controllo sul personale di missione inefficaci e leadership non impegnata ad affrontare lo sfruttamento e gli abusi sessuali. Quando i superiori di alto livello, siano essi comandanti militari o dirigenti civili, non danno il buon esempio, non implementano una prospettiva di genere nel monitoraggio delle attività di routine delle proprie truppe, non adottano misure adeguate contro i trasgressori o non investono risorse per indagare su accuse di sfruttamento e abusi sessuali si aggiunge un fattore di rischio ulteriore. Risulta inoltre deleteria la mancanza di *accountability* per inadempienze da parte delle posizioni di comando.
- c. Inosservanza delle procedure di segnalazione da parte dei comandanti e del personale di missione e conseguente mancata denuncia di atti di sfruttamento o abusi sessuali o disincentivo per altre parti a segnalare pratiche dannose. Altrettanto problematici risultano gli accordi informali nei casi di incoraggiamento, negoziazione o organizzazione di atti di sfruttamento e abusi sessuali.
- d. La facilità di accesso alla popolazione locale crea le condizioni per commettere atti di sfruttamento e abusi sessuali da parte del personale di missione. A seconda dell'ubicazione dei campi e delle condizioni di vita, atti di sfruttamento e abusi sessuali potrebbero essere molto più probabili. Si tratta, per esempio, del caso in cui i contingenti dei campi sono posizionati vicino alle zone residenziali o quando l'operazione autorizza nelle politiche interne l'accesso di ospiti notturni negli hotel. In aggiunta, tale facilità di accesso può essere agevolata da disposizioni di sicurezza inadeguate o insufficienti, per esempio nei casi in cui il personale schierato ha la

possibilità di lasciare il campo senza essere controllato o se, analogamente, la popolazione locale può accedere al campo senza essere controllata. Laddove i movimenti del personale dispiegato non sono limitati e il contatto fuori servizio non è proibito, gli atti di sfruttamento e gli abusi sessuali si verificano con più facilità.

- e. Condizioni di vita e di dispiegamento inadeguate non devono essere sottovalutate, in quanto rappresentano dei fattori di rischio per sfruttamento e abusi sessuali. È il caso, in particolare, delle missioni di lunga durata (alcuni contingenti sono dispiegati per più di 12 mesi nelle operazioni delle Nazioni Unite senza possibilità di pause di riposo e di recupero), specialmente quando il ritmo delle operazioni è elevato o in presenza di condizioni di vita inadeguate e assistenza sanitaria carente per civili, militari e personale di polizia.

Al fine di prevenire e affrontare i casi di sfruttamento e abusi sessuali, il 1° ottobre 2003 il Segretario generale delle Nazioni Unite ha promulgato il *Secretary-General's Bulletin: Special Measures for Protection from Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, ST/SGB/2003/13. Il 28 febbraio 2017 il rapporto del Segretario generale intitolato *Special measures for protection from SEA: a new approach* ha posto il problema del persistere di atti di sfruttamento e abusi sessuali e ha individuato i diversi fattori elencati di seguito. Le Nazioni Unite operano spesso in condizioni di rischio elevato per sfruttamento e abusi sessuali, in cui la sicurezza pubblica e gli ordinamenti giuridici locali sono inefficaci o assenti e comportano un notevole coinvolgimento delle popolazioni locali, specialmente durante le missioni di assistenza umanitaria. Altri aspetti identificabili comprendono la scarsa applicazione di standard in materia di assunzione di civili; la scarsa o assente selezione a livello sistemico dei candidati aventi precedenti di condotte illecite; l'ignoranza dei valori e delle regole delle Nazioni Unite; la mancanza di una formazione sistematica e uniforme di tutte le categorie del personale; una leadership debole, sia civile sia militare, incapace di rafforzare la condotta e la disciplina; il senso di impunità tra coloro che commettono tali atti; un'attenzione insufficiente e una mancanza di sforzi costanti da parte degli alti dirigenti delle Nazioni Unite e degli Stati membri.

V. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/sg_report_a_71_818_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf.

3.2.3 Attuare misure appropriate per la prevenzione di sfruttamento e abusi sessuali.

Commentario

La prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali dovrebbe includere diversi strumenti e buone pratiche, fra cui: i. formazione; ii. meccanismi d'indagine e di controllo; iii. informazione pubblica e sensibilizzazione delle comunità locali; iv. gestione del rischio; v. strutture e attività ricreative.

i. Formazione

- a. L'addestramento pre-dispiegamento, così come la formazione iniziale e di aggiornamento all'arrivo nell'area dovrebbero essere obbligatori. La formazione dovrebbe altresì essere integrata con esercizi di sensibilizzazione in materia di sfruttamento e abusi sessuali, supportati da un'ampia scelta di materiali didattici, inclusi diversi strumenti per tutti i livelli e programmi online.
- Al fine di ottenere la migliore formazione pre-schieramento è possibile fare uso di vari strumenti: utilizzare un modello di formazione di formatori sul materiale di formazione pre-schieramento di base; rendere disponibili materiali didattici di base; dispiegare squadre di addestramento mobili fra le truppe e la polizia dei paesi contributori laddove richiesto. In aggiunta, il personale del contingente militare, le unità formate di polizia e il personale in divisa reclutato individualmente in fase di schieramento dovrebbero ottenere una certificazione che dimostri che hanno ricevuto una formazione pre-schieramento.
 - La formazione dovrebbe chiarire per quali motivi i contatti fuori servizio con la popolazione locale dovrebbero essere scoraggiati, limitati o evitati se necessario.
 - La formazione iniziale e di aggiornamento nell'area di missione consente una formazione specifica della missione e può, in particolare, specificare le modalità di segnalazione degli atti illeciti.
 - Un programma di formazione online sulla prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali è uno strumento facilmente accessibile che potrebbe essere reso obbligatorio per tutto il personale civile e militare che prende parte a un'operazione internazionale. Possono essere inseriti specifici moduli per manager e comandanti. Tale strumento può essere tradotto nelle diverse lingue degli Stati d'invio.

Nel sistema ONU, la formazione pre-dispiegamento è obbligatoria ed è effettuata dal Dipartimento delle operazioni di mantenimento della pace per il personale civile internazionale ONU, mentre è fornita dai paesi contributori di forze armate e di polizia (*Troop- and Police-Contributing Countries: TCCs, PCCs*) per il personale militare e di polizia. Per i paesi che inviano il personale di polizia, la formazione pre-dispiegamento deve soddisfare gli standard stabiliti dalle Nazioni Unite e affrontare le norme di condotta e il divieto di sfruttamento e abusi sessuali. La formazione iniziale *in loco* è quindi eseguita da squadre di condotta e disciplina (*Conduct and Discipline Teams*).

Il NATO/EAPC *Women, Peace and Security Third Policy and Action Plan* approvato al Summit di Bruxelles nel 2018 mira a tradurre gli impegni su Donne, Pace e Sicurezza nel contesto NATO e si fonda sulle tre "I": Integrazione; Inclusività; Integrità. Secondo il principio guida dell'Integrità, tutte le truppe nelle operazioni e missioni condotte dalla

NATO devono rispettare i più alti standard di professionalità e riconoscere che la NATO dovrebbe sviluppare specifici meccanismi per prevenire e rispondere a sfruttamento e abusi sessuali, in quanto provocano danni sproporzionati a donne e ragazze e minano la credibilità e l'effettività operativa dell'organizzazione. Il Piano d'Azione successivo prevede l'applicazione di misure specifiche volte alla prevenzione di sfruttamento e abusi sessuali all'interno delle operazioni e delle missioni guidate dalla NATO. In particolare, la NATO sta sviluppando una politica per combattere sfruttamento e abusi sessuali, alla quale seguirà un manuale, attraverso la formazione sull'identificazione, la prevenzione e la risposta a sfruttamento e abusi sessuali nelle operazioni e missioni guidate dalla NATO.

V. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_09/20180920_180920-WPS-Action-Plan-2018.pdf.

- b. Il migliore approccio è la formazione personalizzata. In primo luogo, la formazione obbligatoria generica (di base) aiuterebbe l'intero personale a comprendere lo sfruttamento e gli abusi sessuali e le loro implicazioni, piuttosto che attraverso sessioni di formazione più specifiche. In secondo luogo, ci sarebbe la formazione personalizzata. Potrebbero essere offerte sessioni di formazione su misura per i formatori, considerando il gran numero di personale da addestrare; per le controparti del governo locale, informandoli sulla normativa in vigore in materia di sfruttamento e abusi sessuali; per i beneficiari dell'assistenza, offrendo programmi di sensibilizzazione della comunità; per funzioni specifiche, come l'informazione al pubblico; e per dirigenti/comandanti, affrontando le responsabilità chiave della gestione. Inoltre, ai dirigenti/comandanti della missione potrebbe essere consegnata una lettera di incarico su base annuale o regolare. Gli alti dirigenti sul campo, infatti, svolgono un ruolo essenziale nella prevenzione dello sfruttamento e degli abusi sessuali, implementando le politiche organizzative volte a prevenire gli abusi. Essi devono essere pienamente informati della linea di condotta della propria organizzazione in merito alla protezione contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali e sul loro dovere di integrare tale protezione nella progettazione e nelle valutazioni del programma.

Lista di controllo per la formazione in relazione alla protezione contro sfruttamento e abusi sessuali

GRUPPO DESTINATARIO	OBIETTIVO E STRATEGIA DELLA FORMAZIONE
Staff	Tutto il personale dispiegato in missione riceve un'introduzione di base sulla politica di tolleranza zero e sulle proprie responsabilità in materia di sfruttamento e abusi sessuali.
Alti funzionari	Gli alti funzionari assumono la propria responsabilità principale in merito al rispetto e all'implementazione dei termini del Bollettino del Segretario generale, dimostrano supporto attivo nei confronti della formazione e esercitano energicamente il loro ruolo di protezione e assistenza alle vittime.
<i>Focal Points</i> per sfruttamento e abusi sessuali	Assicurare che i <i>Focal Points</i> su sfruttamento e abusi sessuali siano pienamente in sintonia con le loro responsabilità e funzioni e abbiano le capacità e gli strumenti pratici per assicurare supporto e risorse, nonché la credibilità necessaria per adempiere al loro ruolo.
Personale Militare Senior/ Comandante del Contingente	Assicurare la loro consapevolezza di tutti gli aspetti del Bollettino del Segretario generale del 2003 su sfruttamento e abusi sessuali, nonché delle relative responsabilità per la condotta e il benessere del loro personale; assicurare supporto attivo al benessere dello staff e alle attività ricreative legate alla riduzione dello stress e alla salute.
Personale delle ONG	Garantire la consapevolezza e il supporto attivo per le misure in atto per la prevenzione di sfruttamento e abusi sessuali, assistenza alle vittime e attività di protezione e in tal modo realizzare delle partnership.
Media Locali	Consolidare la divulgazione ai media locali al fine di informarli sulle misure di formazione e sensibilizzazione in vigore e sulle misure di prevenzione, protezione e assistenza adottate.
Membri del governo locale; beneficiari, popolazione locale, sfollati	Sensibilizzare la comunità locale per assicurare la conoscenza delle disposizioni del Bollettino del Segretario generale del 2003 su sfruttamento e abusi sessuali, le misure in vigore per prevenire tali atti e le procedure da intraprendere per denunciare eventuali incidenti. Chiedere il loro supporto per diffondere queste informazioni all'interno delle comunità.
Gruppi in situazioni che potrebbero renderli particolarmente vulnerabili	Garantire che i gruppi identificati in tali situazioni siano pienamente consapevoli delle disposizioni del Bollettino del Segretario generale, delle misure in vigore per prevenire sfruttamento e abusi sessuali e delle procedure da intraprendere per denunciare eventuali incidenti.

Fonte: Extract from *Checklist: Preventing Sexual Exploitation and Abuse in the Kenya Refugee Program (Draft) Kenya Refugee Program Prevention of Sexual Exploitation and Abuse Committee*. V. <http://www.pseataaskforce.org/en/tools>.

- c. Nel contesto delle operazioni internazionali, in cui la possibilità che si verifichino illeciti è più alta, è necessario chiarire a tutto il personale di missione che qualsiasi attività sessuale con un/a bambino/a di età inferiore a 18 anni, indipendentemente dalle norme sulla maggiore età o sul consenso vigenti localmente, è proibita ed è considerata un abuso sessuale. L'errata convinzione dell'età del/la bambino/a non è considerata come scusante.

Un'intera sezione del Codice di Condotta per i collaboratori (dipendenti) del Comitato Internazionale della Croce Rossa (ICRC / CICR) è dedicata alle molestie, all'abuso di potere e allo sfruttamento. Per il Comitato avviare una relazione sessuale con un/a bambino/a di età inferiore a 18 anni o incitare o costringere un/a bambino/a a prendere parte in attività di natura sessuale, indipendentemente dal fatto che sia o meno consapevole dell'atto o dal consenso, è proibito. Tale divieto copre anche attività pornografiche (foto, video, giochi, ecc.) che non comprendono un contatto sessuale così come l'acquisto, la conservazione o la diffusione di materiale pedopornografico, a prescindere dal mezzo utilizzato.

V. https://www.icrc.org/sites/default/files/wysiwyg/code_of_conduct_may_2018.pdf.

L'età di 18 anni è stabilita dall'art. 1 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti dell'Infanzia del 20 novembre 1989, che definisce bambino/a ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni, salvo se abbia raggiunto prima la maturità in virtù della legislazione applicabile. L'art. 34 della Convenzione richiede agli Stati parti di impegnarsi a proteggere il/la bambino/a contro ogni forma di sfruttamento sessuale e di violenza sessuale e, a tal fine, di adottare ogni adeguata misura a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire che i bambini e le bambine siano incitati o costretti a dedicarsi a una attività sessuale illegale, che siano sfruttati a fini di prostituzione o di altre pratiche sessuali illegali e che siano sfruttati ai fini della produzione di spettacoli o di materiale a carattere pornografico.

V. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

- d. La prostituzione potrebbe essere una pratica legittima e culturalmente accettata sia nello Stato di invio sia in quello ospitante e la formazione dovrebbe quindi affrontare tale questione. Nei casi in cui è legittima è possibile che essa sia proibita dal Codice di Condotta dello Stato di invio o dell'organizzazione internazionale rilevante. A tale riguardo, si dovrebbe almeno raccomandare di non sollecitare né avvalersi della prostituzione, nonché di rispettare le norme che vietano l'acquisto di sesso dalle prostitute.

Nell'approccio adottato dalle Nazioni Unite, il personale deve attenersi allo Standard di Condotta dell'ONU, indipendentemente dalle leggi locali. Il favoreggiamento della prostituzione rappresenta anche una violazione del Bollettino del Segretario generale del 2003 su sfruttamento e abusi sessuali, poiché la definizione di sfruttamento sessuale si

riferisce all'abuso effettivo o tentato, includendo quindi il favoreggiamento. Le Nazioni Unite ritengono che la prostituzione nelle società devastate dalla guerra coinvolga spesso donne vulnerabili e bambini/e, comprese le persone vittime di tratta per sfruttamento sessuale, e precisa come la prostituzione sia intrinsecamente dannosa e disumanizzante.

ii. Una solida politica di controllo e selezione

- a. Meccanismi di controllo e selezione sono efficaci nella prevenzione di sfruttamento e abusi sessuali. Concretamente, applicare tali meccanismi significa effettuare un esame approfondito degli individui che partecipano alle operazioni militari, compreso il controllo dei precedenti. La selezione è un filtro grossolano; pertanto, un meccanismo di selezione è più volte utilizzato per le truppe, mentre un meccanismo di controllo è un filtro più preciso, spesso associato ai comandanti. I meccanismi di controllo e selezione dovrebbero includere impegni degli Stati di invio in riferimento ai precedenti penali del personale.

Una politica di controllo e selezione è stata raccomandata per la prima volta nel Rapporto ONU del Segretario generale A/70/729 del 16 febbraio 2016. Attualmente, nel sistema delle Nazioni Unite, i processi di controllo sono stati gradualmente ampliati a partire dal 2016 al fine di coprire un numero maggiore di categorie di personale. Tutto il personale civile internazionale e nazionale, i volontari delle Nazioni Unite, i contraenti e i consulenti singoli, i membri delle unità formate di polizia, gli ufficiali di polizia e militari e il personale fornito dal governo, nonché gli ufficiali giudiziari e le guardie carcerarie, sono oggetto di un controllo prima di essere assunti e/o dispiegati. Il personale incaricato del controllo per precedenti comportamenti illeciti ha il compito di evitare che tali soggetti vengano coinvolti o reinseriti. Per quanto riguarda i membri militari e di polizia dei contingenti, essi sono soggetti a controlli non appena arrivano nell'area della missione, quando è disponibile un elenco finale di nomi. Tutti i fascicoli personali sono archiviati in un Sistema di tracciamento di condotte illecite, che ha natura riservata.

V. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27--4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_70_729.pdf.

- b. È inoltre necessario garantire la sensibilizzazione di coloro che sono assunti tramite i database per l'arruolamento e dei collaboratori esterni, come gli appaltatori. I contratti con i fornitori di servizi esterni (per esempio autisti, guardie) possono contenere i principi generali del Codice di Condotta della missione come parte stessa del contratto e specificare che qualsiasi violazione del Codice di condotta da parte del fornitore esterno può comportare la risoluzione del contratto. Inoltre, agli appaltatori può essere richiesto di frequentare la formazione su sfruttamento e abusi sessuali organizzata nell'ambito della missione.

Tutte le offerte di lavoro delle Nazioni Unite, le lettere di proposta (*Letters of Offer*, LOO) e le lettere di nomina (*Letters of Appointment*, LOA) contengono ora un avviso speciale che indica i valori e le norme di condotta richiesti e le conseguenze che comporta la violazione di tali norme. Tutti i contratti in seno alle Nazioni Unite per i collaboratori esterni (consulenti, lavoratori a giornata, fornitori individuali) contengono le disposizioni generali che il collaboratore deve rispettare in relazione agli standard di condotta enunciati nel Bollettino del Segretario generale del 2003 su sfruttamento e abusi sessuali.

- c. La certificazione della formazione pre-dispiegamento per ciascun individuo è diventata un prerequisito per lo schieramento dei contingenti nazionali. I paesi contributori di forze armate e di polizia sono tenuti a verificare che il personale che impiegano o reinseriscono non abbia commesso, né sia sospettato di aver commesso alcuna violazione del DIDU o del DIU. In caso contrario, il soggetto sarà rimpatriato a spese dello Stato membro e gli sarà vietato di partecipare a future operazioni ONU. Gli Stati membri assumono una maggiore responsabilità nel garantire che il personale che forniscono sia conforme agli standard concordati.
- iii. Informazione al pubblico e sensibilizzazione delle comunità locali**
- a. Una sensibilizzazione efficace a favore della popolazione ospitante sui comportamenti accettabili del personale di missione e sulle modalità di denuncia degli illeciti rappresenta una strategia chiave per ridurre il rischio di sfruttamento e abusi sessuali e per limitarne al massimo gli effetti quando essi si verificano. La comunicazione dovrebbe raggiungere i funzionari del governo locale, le organizzazioni della società civile, i gruppi di comunità, le organizzazioni internazionali, le organizzazioni non governative, le scuole e le comunità religiose. Sviluppare una campagna di sensibilizzazione in contesti multilingue o prevalentemente analfabeti può rivelarsi difficile, poiché il messaggio potrebbe non essere compreso dai membri della comunità. Le misure di sensibilizzazione per le comunità locali dovrebbero quindi essere diversificate al fine di massimizzarne l'accessibilità (per esempio tramite stampa, campagne d'affissione, siti internet, newsletter, trasmissioni radiofoniche, istruzioni durante le assemblee cittadine/incontri della comunità e codici di condotta specifici per la missione). Copie tradotte del Codice di Condotta possono essere distribuite tra le comunità e rese disponibili gratuitamente per i beneficiari.
 - b. La popolazione locale dovrebbe quantomeno essere consapevole delle definizioni largamente accettate di sfruttamento e abusi sessuali; degli standard di condotta del personale militare; del diritto di ricevere assistenza umanitaria senza essere sottoposta a sfruttamento e abusi sessuali; dove denunciare tali atti; dei servizi disponibili e come accedervi; che cosa

aspettarsi dopo aver presentato un reclamo, inclusi potenziali rinvii, scadenze e responsabilità degli attori coinvolti.

Le Nazioni Unite hanno adottato una Procedura operativa standard di informazione al pubblico su sfruttamento e abusi sessuali (SOP/3000/2006/ datata 3 aprile 2006) che richiede un approccio proattivo al rilascio di informazioni su accuse, indagini e azioni di follow up su tali atti. È stato istituito un comitato consultivo della società civile composto da personalità di spicco ed esperti della società civile al fine di fornire consulenza al Segretario generale delle Nazioni Unite sulle misure da adottare per rafforzare la prevenzione e la risposta allo sfruttamento e abusi sessuali. Inoltre, si tengono regolarmente incontri formali ed informali con gli attori della società civile.

V. https://www.aaptc.asia/images/resourcess/16_GENDER_AND_WOMEN/SOP_Public_Information_on_SEA.pdf.

Storia di successo di sensibilizzazione: la musica come strumento per comunicare un messaggio chiave. Nel *Pilot Community-Based Complaint Mechanism* dello IASC (*Inter-Agency Standing Committee*) nella Repubblica Democratica del Congo, la radio e la musica si sono rivelati degli strumenti estremamente utili a trasmettere messaggi tramite le stazioni radio locali popolari nei campi di profughi e sfollati, rendendo tale messaggio accessibile per la popolazione. I messaggi sono spesso ripetuti e ciò ne aumenta l'impatto. V. *Best Practice Guide Inter-Agency Community-Based Complaint Mechanisms Protection against Sexual Exploitation and Abuse*. V. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/best_practice_guide_-_with_inside_cover_online.pdf.

iv. Gestione del rischio e buone pratiche come elementi di una strategia di prevenzione

- a. Un sistema decisivo per prevenire i comportamenti scorretti è l'identificazione del rischio prima che l'illecito si verifichi. Le missioni sono quindi tenute a elaborare piani specifici di gestione del rischio, fondati sulle realtà sul campo di ciascuna missione, che dovrebbero tenere in considerazione il livello e i fattori di rischio specifici collegati a possibili comportamenti illeciti del loro personale, con particolare attenzione nei confronti di sfruttamento e abusi sessuali. Nell'ambito delle relative attività di gestione del rischio, le missioni possono condurre visite e pattugliamenti per una valutazione dei rischi, identificare e valutare i rischi e le loro fonti, intraprendere azioni di mitigazione e condurre visite di *follow-up* per garantire che i rischi identificati siano adeguatamente affrontati e attenuati.

Per supportare le missioni nell'individuazione dei rischi e delle misure di mitigazione, le Nazioni Unite hanno elaborato un kit di strumenti per la gestione del rischio di sfruttamento e abusi sessuali nel 2018 (*SEA Risk Management Toolkit*), sviluppato dal *Conduct and Discipline Unit of the Department of Field Support* (DFS). Tale kit è stato concepito per adattarsi alle specifiche condizioni prevalenti in diverse tipologie di operazioni di pace.

Esso contiene una guida su come individuare, esaminare, affrontare e monitorare i rischi relativi a sfruttamento e abusi sessuali da parte del personale ONU, così come una serie di strumenti pratici come modelli ed esempi, e può essere utilmente impiegato come guida di riferimento da tutto il personale con ruoli e responsabilità sulla gestione dei rischi relativi allo sfruttamento e agli abusi sessuali. In particolare, il kit contiene un elenco di domande utili a condurre l'analisi della situazione e identificare i rischi e i fattori di rischio relativi a sfruttamento e abusi sessuali.

V. https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/dpko-dfs_sea_risk_toolkit_28_june_2018_modified.pdf.

- b. Le buone pratiche includono la progettazione di campi per i contingenti volta a ridurre il contatto fuori servizio con la popolazione (per esempio, prevedendo all'interno dei campi degli spazi per praticare sport/giochi all'aperto; posizionando i campi per i contingenti lontano dalle aree residenziali e dai mercati esistenti). Il mantenimento della disciplina fa parte della responsabilità del comandante. Una politica di non fraternizzazione può anche essere considerata come misura radicale.

I *Six Core Principles Relating to SEA* adottati dal Bollettino del Segretario generale su sfruttamento e abusi sessuali e la Dichiarazione d'impegno (2006) incorporata nel Codice di condotta dell'organizzazione richiedono a tutte le agenzie umanitarie di creare e mantenere un ambiente che prevenga lo sfruttamento e gli abusi sessuali e promuovere l'implementazione dei loro rispettivi Codici istituzionali. I manager di tutti i livelli hanno una responsabilità speciale nel supportare e sviluppare strutture che mantengano un ambiente libero da sfruttamento e abusi sessuali.

v. Strutture e attività ricreative

L'obiettivo generale è aiutare ad alleviare le condizioni di vita e lavorative che possono contribuire a comportamenti inaccettabili come atti di sfruttamento e abusi sessuali, fornendo adeguate strutture di welfare (per esempio internet, telefono/skype, palestra, sport all'aperto, giochi all'interno, uscite sorvegliate, voli assistenziali, competizioni sportive, allestimento di negozi, consegne di cibo in località remote) e condizioni di vita adeguate per il personale civile, militare e di polizia. Inoltre, potrebbero essere forniti servizi di consulenza per il personale civile, militare e di polizia.

Le missioni ONU sono state invitate a migliorare le strutture di assistenza sociale e di attività ricreative nell'ambito delle risorse esistenti e gli Stati membri a sfruttare appieno i fondi per il welfare forniti dalle Nazioni Unite per i loro soldati. V. il Rapporto del Segretario generale *Comprehensive review of the welfare and recreation needs of all categories of peacekeeping personnel* (A/62/663), <http://undocs.org/en/A/62/663>.

3.2.4 Concentrarsi sui meccanismi di segnalazione e di inchiesta volti a rafforzare il divieto di sfruttamento e abusi sessuali che dovrebbero essere stabiliti a favore delle vittime attraverso tutta la catena di comando.

Commentario

i. Dovrebbero essere messi a disposizione molteplici canali di segnalazione a favore della popolazione ospitante, al fine di fornirle una vasta gamma di opzioni per presentare reclami, inclusi quelli anonimi, sia a voce sia in forma scritta (per esempio: cassette per le lettere, sale riunioni private per permettere segnalazioni in contesti privati, numeri verdi, indirizzi e-mail sicuri, assegnazione di *Focal Points* regionali, personalità chiave della comunità formati su sfruttamento e abusi sessuali; personale impiegato in un Centro di violenza di genere/Centro per donne o strutture mediche, rete locale di *Focal Points* su sfruttamento e abusi sessuali di organizzazioni non governative e Nazioni Unite, agenzie, ecc.). Il personale di missione dovrebbe ricevere tutte le informazioni sulle modalità di denuncia di condotte illecite nel corso della propria formazione; tali informazioni dovrebbero altresì essere rese disponibili sui siti intranet delle missioni e divulgate attraverso campagne di affissione e/o messaggi in rete o telediffusione. In caso di sospetto di sfruttamento o abusi sessuali, la denuncia dovrebbe essere resa obbligatoria. I comandanti sono tenuti ad assicurarsi che l'intero personale sotto il loro controllo sia consapevole dei canali di segnalazione di sfruttamento e abusi sessuali.

Il Bollettino del 2003 del Segretario generale su sfruttamento e abusi sessuali e diverse politiche delle agenzie ONU rendono obbligatoria per il personale la denuncia di timori o sospetti di sfruttamento e abusi sessuali tramite meccanismi di segnalazione consolidati. È dovere di tutto il personale ONU, che sia civile, militare o di polizia, segnalare una condotta illecita ai funzionari responsabili di intraprendere le azioni appropriate. Qualsiasi membro del personale che non adempia a tale obbligo può essere considerato responsabile. Queste politiche vietano spesso al personale di divulgare informazioni sui casi ad altre persone o entità e stabiliscono che la loro violazione può comportare l'adozione di misure disciplinari.

ii. Quando viene ricevuta una segnalazione in merito a possibili comportamenti illeciti, le informazioni fornite devono essere analizzate e valutate per determinare se i presunti atti, laddove effettivamente compiuti, costituirebbero una violazione del Codice di Condotta rilevante. Se sono presenti sufficienti elementi utili a tale determinazione e i presunti atti costituiscono un illecito la questione deve essere sottoposta a un'indagine.

Le Nazioni Unite hanno standardizzato i propri meccanismi di segnalazione. I team di condotta e di disciplina registrano i reclami per comportamenti illeciti e le accuse associate

nel *Misconduct Tracking System* (Sistema di controllo per condotte illecite), un database strettamente riservato e ad accesso limitato.

iii. Indagini indipendenti, imparziali, approfondite e rapide dovrebbero essere avviate e intraprese dai funzionari nazionali del/dei contingente/i coinvolto/i sotto le istruzioni del loro governo, in collaborazione con gli organi di controllo interni. Le indagini dovrebbero tenere presente la natura estremamente sensibile delle accuse, nonché l'età e le vulnerabilità di genere della/e vittima/e. I comandanti dovrebbero cooperare pienamente con le indagini.

- a. Se la denuncia di una condotta illecita grave viene comprovata, la persona o le persone responsabili essere immediatamente rimpatriate nello Stato di invio. Dovrebbero inoltre essere adottate sanzioni e intraprese altre azioni giudiziarie, inclusa per l'eventuale responsabilità civile o penale, da parte dello Stato d'invio che normalmente esercita la propria giurisdizione sulle proprie forze armate e la componente civile (a seconda del SOFA). Più genericamente, unità o interi contingenti nazionali dovrebbero essere rimpatriati laddove ci fossero prove credibili di sfruttamento e abusi sessuali diffusi o sistematici da parte di una data unità militare o di polizia di un contingente.
- b. Nel contesto delle operazioni ONU, le Nazioni Unite fanno affidamento sui paesi fornitori di contingenti per intraprendere azioni disciplinari e/o militari contro il proprio personale militare o di polizia, e i paesi stessi sono tenuti a informare le Nazioni Unite delle azioni intraprese. Quando le accuse di una condotta grave contro il personale in divisa sono comprovate o quando il paese fornitore di contingenti non prende le misure appropriate per investigare le accuse o non ritiene responsabile/i il/i trasgressore/i, le Nazioni Unite possono rimpatriare gli individui in questione sulla base di misure disciplinari e bandirli da una futura partecipazione nelle proprie operazioni. Per quanto riguarda il personale civile, le Nazioni Unite possono intraprendere nei loro confronti delle azioni disciplinari, che possono spaziare dal rimprovero al licenziamento a seconda della natura della condotta illecita, e che possono includere una multa o un altro tipo di sanzione finanziaria.

Nell'agosto del 2015 le Nazioni Unite hanno adottato una politica sulla responsabilità per condotta e disciplina nelle missioni sul campo (*Policy on Accountability for Conduct and Discipline in Field Missions*), che specifica i ruoli e le responsabilità nelle missioni sul campo e al quartier generale per affrontare condotte illecite e spiega come la responsabilità debba essere affermata quando il personale non osserva gli standard di condotta delle Nazioni Unite. La *Policy* evidenzia inoltre le responsabilità del Capo di Missione, degli alti funzionari e dei comandanti. V. <https://conduct.unmissions.org/documents-standards>.

- c. Gli Stati membri svolgono un ruolo fondamentale nel facilitare le indagini e rafforzare l'*accountability*. Una possibilità è avviare procedimenti giudiziari in loco per accuse che equivalgono a reati sessuali ai sensi della legislazione nazionale in caso di contingenti militari. Un'altra possibilità consiste nell'ottenere campioni di DNA dei membri del personale in divisa sospettato di aver commesso atti di sfruttamento o abusi sessuali. La missione stessa deve essere in grado di indagare su accuse di sfruttamento o abusi sessuali non appena vengano presentate al fine di proteggere le prove, anche prima dell'arrivo degli investigatori dallo Stato di invio. Infine, lo Stato ospitante può migliorare la sua capacità di base di condurre le indagini attraverso i *Quick Impact Projects*, anche quando il sistema giudiziario è debole, e possono essere intrapresi progetti di rafforzamento delle capacità a lungo termine.

3.2.5 Sottolineare l'importanza fondamentale della repressione di sfruttamento e abusi sessuali nelle operazioni internazionali affrontando gli aspetti della responsabilità penale.

Commentario

i. La repressione di atti di sfruttamento e abusi sessuali che costituiscono reati ai sensi della legge applicabile (per esempio stupro o relazioni sessuali con bambini/e) nelle operazioni internazionali dovrebbe essere di fondamentale importanza al fine di superare gli ostacoli legali e politici all'*accountability*. Diversi sono i meccanismi che possono essere messi in atto o rafforzati al fine di consentire di fatto un'azione penale contro coloro che commettono atti di sfruttamento o abusi sessuali e affrontare l'attuale mancanza di responsabilizzazione e carenza di procedimenti giudiziari a carico del personale di missione. Ciò risulta quanto mai importante dato che i reati che includono sfruttamento e abusi sessuali commessi nel contesto di operazioni internazionali violano il rapporto di fiducia tra personale di missione e membri della popolazione locale che esso è incaricato di proteggere e assistere.

ii. I reati commessi dai membri di un'organizzazione internazionale non costituiranno crimini di guerra se non vengono commessi nel contesto di e in connessione con un conflitto armato; tuttavia, è possibile che essi siano in contrasto con la legge del paese ospitante nel quale il personale di missione sta operando e con la legge del suo paese d'origine.

iii. Nel contesto delle operazioni ONU, bisogna considerare separatamente i funzionari delle Nazioni Unite e i contingenti nazionali. Il personale e gli esperti ONU sono protetti dalla Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni

Unite conclusa il 13 febbraio 1946 e godono dell'immunità giurisdizionale nello Stato ospitante nell'esercizio delle loro funzioni (v. Capitolo 1.3.ii). Dato che l'immunità è normalmente concessa per atti commessi esclusivamente in veste ufficiale, essa non dovrebbe incidere sulla persecuzione di atti di sfruttamento e abusi sessuali, tuttavia deroghe all'immunità sono raramente concesse dall'ONU o dallo Stato di cittadinanza del funzionario coinvolto. Pertanto, il personale delle Nazioni Unite rimane soggetto alla giurisdizione dello Stato di cittadinanza.

iv. I militari e la polizia civile che formano i contingenti nazionali impegnati in una missione ONU si attengono a regole diverse. Le Nazioni Unite non hanno alcun potere di comando sui contingenti militari e, di conseguenza, non possono rafforzare l'*accountability*. Inoltre, il paese contributore di contingenti mantiene la giurisdizione esclusiva sui reati commessi dai propri *peacekeeper* nello Stato ospitante; quest'ultimo non può autonomamente perseguire reati. Nella pratica, tuttavia, lo Stato di cittadinanza dell'individuo coinvolto raramente intenta delle azioni giudiziarie. Sono diversi i fattori che lo spiegano (per esempio, difficoltà di raccogliere le prove; mancanza di legislazione nazionale o debolezza del sistema giudiziario; assenza di volontà politica).

V. UN *Model Status of Forces Agreement (SOFA)* del 9 ottobre 1990 e il *Memorandum of Understanding signed between the UN and Troop and Police Contributing Countries*, <http://undocs.org/A/45/594>.

Nel Sistema ONU, il cosiddetto *Zeid Report* ha proposto numerosi emendamenti volti a porre rimedio alle carenze del modello SOFA delle Nazioni Unite per quanto riguarda l'*accountability*. Esso afferma che dovrebbe esistere un sistema di implementazione migliore, istituito nell'ambito del SOFA, mediante il quale i paesi contributori di truppe siano tenuti a fornire garanzia alle Nazioni Unite che i membri dei loro contingenti eserciteranno la propria giurisdizione in relazione a reati che potrebbero essere commessi dalle forze della missione, laddove le accuse rivolte contro un membro delle forze armate o il suo contingente siano fondate. Inoltre, il rapporto suggerisce che il modello SOFA dell'ONU dovrebbe:

- menzionare che le autorità nazionali prenderanno la loro decisione nello stesso modo in cui farebbero per reati di analoga natura soggetti alle leggi del loro paese;
- menzionare che, se le autorità nazionali concludono che l'azione penale non è appropriata, il paese contributore di truppe dovrà presentare una relazione al Segretario generale spiegando le proprie motivazioni;
- imporre al paese contributore di truppe di informare il Segretario generale entro 120 giorni dopo che un caso è stato deferito ad esso in merito alle misure intraprese ai sensi della legislazione nazionale e di informarlo/a riguardo progressi compiuti ogni 120 giorni fino alla conclusione del caso. V. *A Comprehensive Strategy to Eliminate Future Sexual Exploitation and Abuse in United Nations Peacekeeping Operations*, Lettera datata 24 marzo 2005 dal Segretario generale al Presidente dell'Assemblea generale, UN Doc. A/59/710, <http://undocs.org/A/59/710>.

Nel 2006 è stato creato un comitato ONU *ad hoc* per affrontare in modo specifico il problema della responsabilità penale del personale e degli esperti delle Nazioni Unite in missione. Il rapporto del gruppo di esperti ha presentato diverse proposte. Gli Stati membri sono stati invitati a concordare una convenzione internazionale in base alla quale gli Stati si impegnerebbero ad indagare, perseguire o estradare presunti autori di reati. È tuttavia improbabile che questa convenzione venga firmata. Le altre misure proposte sono un aumento dell'assistenza giudiziaria e della cooperazione tra Stati e con le Nazioni Unite attraverso la condivisione di informazioni e prove e, al fine di perseguire i responsabili, l'esercizio concorrente della giurisdizione da parte dello Stato ospitante e degli altri Stati, l'istituzione di corti ibride o di un tribunale competente per tutte le categorie di *peacekeeper*. V. *Report of the Group of Legal Experts on ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, in *Ensuring the accountability of United Nations staff and experts on mission with respect to criminal acts committed in peacekeeping operations*, 16 agosto 2006, UN Doc. A/60/980, <http://undocs.org/A/60/980>.

v. Nel corso degli anni sono state intraprese numerose iniziative, in particolare da parte delle Nazioni Unite, per migliorare i deficit di *accountability* per tutte le categorie del personale delle forze di pace. La responsabilità penale potrebbe essere resa effettiva attraverso le misure descritte di seguito.

- a. Una convenzione sulla giurisdizione universale (oppure una convenzione “*aut dedere aut iudicare* / estradare o sottoporre a giudizio”) modellata sul progetto di convenzione su sfruttamento e abusi sessuali da parte del personale delle forze di pace delle Nazioni Unite, predisposta dal *Group of Legal Experts* richiederebbe agli Stati parti della convenzione di perseguire un sospettato sul loro territorio o di estradarlo verso un altro Stato. In termini pratici, si presenterebbero diversi ostacoli: dal momento che la giurisdizione universale è solitamente fatta valere in relazione ai crimini più gravi, alcune forme di sfruttamento e abusi sessuali non sarebbero comprese tra i crimini contemplati dalla convenzione; al momento, la raccomandazione relativa alla convenzione discussa in seno all'Assemblea generale riguarda esclusivamente la componente del personale ONU di una missione di *peacekeeping*.
- b. Istituire un tribunale internazionale competente a giudicare tutte le categorie dei membri di un'operazione internazionale fornirebbe uno strumento per consegnare alla giustizia le persone che attualmente non vengono perseguite. Ciò richiederebbe tuttavia ingenti risorse finanziarie e umane e risulterebbe difficile conservare le prove e custodire i sospettati. Se il tribunale fosse istituito da un trattato, il rischio sarebbe che non tutti gli Stati vi partecipino, il che ne limiterebbe l'efficacia. Per evitare alcuni dei costi di un tribunale permanente, si potrebbe invece prevedere l'istituzione di un tribunale internazionale attraverso un elenco permanente di giudici e personale amministrativo che opererebbe su richiesta. Questa versione più “leggera” è

stata suggerita nel rapporto del *Select Committee on Sexual Violence in Conflict* della *House of Lords* del Regno Unito.

Report of the Sexual Violence in Conflict Committee, 12 April 2016, HL Paper 123, Sexual Violence in Conflict: A War Crime.

V. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldsdc/123/12302.htm>.

- c. Il modo migliore di assicurare un grado di responsabilità più elevato per i membri di un'operazione internazionale è aumentare i procedimenti giudiziari da parte dei paesi contributori di forze armate e di polizia nei confronti delle componenti militari e di polizia, da parte dello Stato di cittadinanza per il personale ONU o da parte dello Stato ospitante che disponga di un sistema giudiziario correttamente funzionante.
- d. Per promuovere la responsabilità penale, gli Stati devono essere incoraggiati a cooperare e modificare le loro legislazioni interne per consentire ove necessario la giurisdizione extraterritoriale sulla base della nazionalità. Gli Stati che inviano forze armate potrebbero istituire una corte marziale in loco, che faciliterebbe l'accesso ai testimoni e alle prove nell'area della missione. Ciò richiederebbe normative nazionali in materia di tribunali militari e garanzie di equo processo. Nella stessa prospettiva, la presenza di agenti investigativi nazionali all'interno dei contingenti dovrebbe essere resa obbligatoria nel modello rivisto del protocollo d'intesa tra Nazioni Unite e paesi che inviano forze armate.

Le migliori prassi degli Stati membri in materia di prevenzione e risposta a sfruttamento e abusi sessuali sono contenute nell'Allegato II al rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite *Special measures for protection from SEA: a new approach*, datato 28 Febbraio 2017. Lo svolgimento dei processi davanti a una corte marziale in loco è menzionato tra le azioni intraprese in relazione a specifiche accuse di sfruttamento e abusi sessuali (per esempio, da parte del Sudafrica nei confronti della Repubblica Democratica del Congo); ciò consente lo svolgimento di un procedimento giudiziario vicino alle vittime. Le azioni intraprese per rafforzare le indagini includono la nomina di un funzionario nazionale incaricato delle indagini sulle accuse di sfruttamento e abusi sessuali (ne sono esempi la Repubblica Democratica del Congo, l'Egitto, il Marocco, il Togo, l'Uruguay, ecc.). https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/sg_report_a_71_818_special_measures_for_protection_from_sexual_exploitation_and_abuse.pdf.

V. G. Nesi, *The repression of the crimes of sexual exploitation and abuse committed by peacekeepers: recent developments*, in *La Comunità Internazionale* no. 3/2017, pp. 327-342, https://www.academia.edu/36002824/THE_REPRESSION_OF_THE_CRIMES_OF_SEXUAL_EXPLOITATION_AND_ABUSE_COMMITTED_BY_PEACEKEEPERS_RECENT_DEVELOPMENTS.

3.2.6 Esporre i meccanismi di compensazione per le vittime, compresi i fondi fiduciari e le agevolazioni per le richieste di riconoscimento di paternità.

Commentario

i. È necessario fornire assistenza e sostegno agli/alle denunciati, alle vittime e ai bambini/e presumibilmente nati/e come conseguenza di sfruttamento e abusi sessuali, anche prima che le indagini sulle accuse siano completate. Tale supporto può essere fornito tramite servizi locali, programmi, reti o meccanismi di comunità appropriati al contesto, in modo da non stigmatizzare o isolare i denunciati. Esso può includere assistenza medica, aiuto per accedere alla consulenza psicologica o per trovare riparo, vestiti, cibo o protezione, se la loro sicurezza è a rischio, nonché assistenza per chiarire come sarà gestita la denuncia.

- a. Al fine di assicurare la protezione delle vittime, denunciati, testimoni o loro rappresentanti, è necessario garantire sempre la riservatezza; la divulgazione non autorizzata di informazioni riservate dovrebbe comportare misure disciplinari.
- b. Più nello specifico, la risposta sanitaria/medica deve includere l'esame e il trattamento delle lesioni, la prevenzione di malattie e/o gravidanze indesiderate, la raccolta di prove forensi minime, documentazione medica e monitoraggio medico. I servizi psicosociali possono aiutare la vittima a guarire dal trauma, inclusi i sentimenti di riprovazione, vergogna, colpa o paura causati dall'abuso sessuale, e possono favorire la reintegrazione nella società. Un denunciante non dovrebbe essere tenuto a identificare il colpevole o dimostrare di essere stato sfruttato o abusato da un membro del personale di missione al fine di poter ricevere assistenza di base. Se una vittima richiede assistenza legale essa dovrà essere informata di tutte le opzioni legali, procedure e termini, delle misure di sicurezza che possono prevenire ulteriori danni da parte del presunto colpevole o qualsiasi problema nelle possa insorgere nei procedimenti giudiziari nazionali o tradizionali (ovvero, meccanismi di giustizia che non rispettano gli standard giuridici internazionali).

ii. È possibile istituire fondi fiduciari per fornire risorse a sostegno di servizi e progetti di assistenza alle vittime.

Nel marzo 2016 le Nazioni Unite hanno istituito un *Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse* per fornire un maggiore sostegno alle vittime di sfruttamento e abusi sessuali da parte delle Nazioni Unite e del personale collegato. Il Fondo sostiene progetti che forniscono servizi specializzati per le vittime, si impegna nella divulgazione in favore della comunità e si fa carico delle carenze di servizio nella fornitura di sostegno a denunciati, vittime e bambini/e nati a seguito di sfruttamento e abusi

sessuali. Non viene tuttavia utilizzato per risarcire i denunciati o le vittime. I fondi provengono da pagamenti volontari effettuati dagli Stati membri nonché da pagamenti trattenuti dal personale delle Nazioni Unite, laddove accuse di sfruttamento e abusi sessuali siano comprovate.

iii. Laddove un/a bambino/a sia nato/a a seguito di sfruttamento o abusi sessuali commessi da un membro di un'operazione internazionale, le rivendicazioni di paternità e il mantenimento del/la bambino/a dovrebbero essere facilitati.

- a. A tale proposito, i campioni di DNA possono rivelarsi fondamentali per garantire indagini effettive e spesso costituiscono delle prove inconfutabili durante i processi penali nazionali. Gli Stati dovrebbero essere incoraggiati ad utilizzare i campioni di DNA per i test di paternità e ad istituire un *Focal Point* nazionale per la paternità. Se la paternità è confermata, lo Stato di invio e quello ospitante dovrebbero lavorare congiuntamente sullo scambio della documentazione legale per assicurarsi che essa sia riconosciuta dai tribunali nei paesi di entrambi i genitori e assicurarsi che vengano conclusi accordi per il mantenimento del/la bambino/a.
- b. Nell'ambito delle Nazioni Unite è stato sviluppato un protocollo per la raccolta di campioni di DNA e alle missioni delle Nazioni Unite sono state fornite a questo scopo delle linee guida per il loro uso. Il protocollo è applicato su base volontaria in relazione a rivendicazioni di paternità. Le Nazioni Unite hanno anche richiesto agli Stati membri di ottenere campioni di DNA dei membri dei contingenti militari e unità di polizia accusate di aver commesso atti di sfruttamento e abusi sessuali, laddove la normativa interna di uno Stato membro permetta l'uso di campioni di DNA per i test di paternità. Inoltre, agli Stati membri viene richiesto di fornire il recapito di un *Focal Point* appropriato nei loro ordinamenti giuridici nazionali per ricevere e fornire consulenza in merito a rivendicazioni di paternità e di mantenimento da parte di cittadini dei paesi in cui un loro cittadino ha prestato servizio con le Nazioni Unite. Se necessario, le Nazioni Unite possono altresì facilitare gli accordi in materia di riconoscimento della paternità e mantenimento.

CAPITOLO 4

LA VIOLENZA SESSUALE NEI CONFLITTI ARMATI

4.1 Definizioni

4.1.1 Per **violenza sessuale** si intende qualsiasi atto di natura sessuale contro una o più persone, o l'atto di costringere tale individuo o individui a compiere un atto di natura sessuale mediante la forza, o con la minaccia della forza o della coercizione, come quella causata dalla paura della violenza, della costrizione, della prigionia, dell'oppressione psicologica, dell'abuso di potere o approfittando di un ambiente coercitivo contro persone incapaci di prestare un consenso genuino. Essa include stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, aborto forzato, sterilizzazione forzata, matrimonio forzato e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di analoga gravità, perpetrata contro donne, uomini, ragazze e ragazzi. Gli atti di violenza sessuale sono motivati dal desiderio di imporre potere e dominio, infliggere sofferenza, dall'abuso di autorità e possono includere crimini di opportunità, tattiche di guerra e prassi comunemente accettate. La violenza sessuale comporta gravi conseguenze fisiche, psicologiche, sociali ed economiche per vittime/sopravvissuti/e, famiglie e comunità. I termini "vittima" e "sopravvissuto/a" possono entrambi essere utilizzati, ma la narrativa ad essi associata è diversa; ai fini del presente Manuale, il termine vittima comprende anche le vittime secondarie, ovvero e persone che rimangono offese dall'aver assistito direttamente a un atto di violenza sessuale o dall'aver successivamente preso coscienza di tale atto. La violenza sessuale è un fenomeno globale, molto spesso ampiamente diffuso, non commesso isolatamente ma piuttosto connesso ad altre violazioni dei diritti umani e del DIU (per esempio, uccisioni, reclutamento di minori, saccheggio, ecc.) ed è spesso un "crimine invisibile" a causa dei sentimenti di colpa, vergogna, timore di ritorsioni o tabù che possono impedire alle vittime di sporgere denuncia.

4.1.2 La **violenza di genere** è in linea generale un concetto più ampio della violenza sessuale, in quanto include non solo atti di violenza sessuale, ma anche atti di natura non sessuale come alcune forme di violenza domestica (per esempio le percosse) o delitti d'onore (per esempio le morti per dote). L'atto violento è commesso a causa del sesso della vittima o è basato su ruoli di genere assegnati socialmente. Esempi di violenza di genere includono la violenza domestica, lo stupro, lo sfruttamento/abuso sessuale, la prostituzione forzata, la tratta di esseri

umani, il matrimonio precoce/forzato, le mutilazioni genitali femminili, i delitti d'onore e la sterilizzazione o gli aborti forzati. Le violazioni possono assumere diverse forme anche con particolare riferimento agli uomini e ai ragazzi: sesso orale e anale, stupro di gruppo, stupro con oggetti (bastoni, bottiglie, tubi, trapani, spiedi di metallo), schiavitù sessuale, nudità forzata, costrizione a commettere atti di natura sessuale con altri, inclusi i familiari, legatura e percosse dei genitali, bruciature di sigaretta su genitali e ano, lesioni e mutilazioni del pene e testicoli e castrazione (e conseguente decesso). La violenza di genere viene comunemente commessa nelle situazioni di detenzione.

4.1.3 La violenza sessuale nei conflitti armati (*Conflict-related sexual violence, CRSV*) è un'espressione che non è presente all'interno dei trattati di DIU, ma è sempre più utilizzata.

- La violenza sessuale nei conflitti armati consiste in episodi o schemi di violenza sessuale direttamente o indirettamente connessi (temporalmente, geograficamente o causalmente) a un conflitto. Il nesso con il conflitto può essere rilevato dal profilo e dalle motivazioni di coloro che ne sono responsabili, dal profilo delle vittime, dal clima di impunità e di indebolita capacità statale, dalle dimensioni transfrontaliere e/o dal fatto che tale atto violi i termini di un accordo di cessate il fuoco.
- La violenza sessuale nei conflitti armati è spesso intesa come violenza sessuale perpetrata da soggetti armati, che comprendono sia attori statali (forze armate, polizia e organizzazioni paramilitari sotto il diretto controllo di altri attori statali) e non statali (ribelli, milizie, reti criminali organizzate), ma si possono classificare come altri responsabili il personale di un'operazione internazionale, i membri di compagnie militari e di sicurezza private o individui (per esempio, ex combattenti, giovani individui resi violenti dal conflitto). Le vittime sono spesso membri effettivi o presunti di un gruppo minoritario politico, etnico o religioso; o sono prese di mira sulla base dell'orientamento sessuale o dell'identità di genere, effettivi o presunti; oppure appartengono a specifici gruppi/categorie (disabili, anziani, bambini, detenuti, sfollati interni, rifugiati, LGBT, ecc.). L'espressione "violenza sessuale nei conflitti armati" comprende inoltre il traffico di esseri umani se commesso in situazioni di conflitto a scopo di violenza e sfruttamento sessuali.

4.1.4 Lo stupro e le altre forme di violenza sessuale sono assolutamente proibiti ai sensi del DIDU in qualsiasi circostanza e ai sensi del DIU nei conflitti armati sia internazionali sia non internazionali.

- Il DIDU può integrare il DIU in caso di conflitto armato, specialmente per atti di violenza sessuale che non presentano alcun nesso con il conflitto armato e può altresì fornire delle indicazioni sull'interpretazione e

l'applicazione dei divieti del DIU contro la violenza sessuale. Nonostante diversi trattati sui diritti umani, sia universali sia regionali, non contengano espliciti o specifici divieti di atti di violenza sessuale, la proibizione inderogabile della tortura o di trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti prevista nella maggior parte dei trattati sui diritti umani fornisce una base solida per la proibizione di tutte le forme di violenza sessuale in qualsiasi contesto. Inoltre, la prassi recente tende a considerare la violenza sessuale come un crimine indipendente (v. di seguito 4.2.4).

- Gli atti di violenza sessuale sono vietati dalle Convenzioni di Ginevra e dai loro Protocolli addizionali e tale divieto fa parte del DIU consuetudinario. La tabella seguente raccoglie le disposizioni in cui il divieto può essere esplicitamente o implicitamente rilevato:

	Conflitti armati internazionali (IAC)	Conflitti armati non internazionali (NIAC)
Convenzioni di Ginevra (GC)	Art. 14 GC III Art. 27 GC IV	Art. 3 comune alle Convenzioni di Ginevra
Protocolli addizionali (AP) alle Convenzioni di Ginevra	Art. 75.2.(b) AP I Art. 76.1 AP I Art. 77.1 AP I	Art. 4.2.(e) AP II
Diritto internazionale umanitario consuetudinario	Regole 93-94-134-156 dello Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul	

4.2 Linee Guida

4.2.1 Preparare i frequentanti a condurre un'analisi di genere finalizzata a identificare i rischi e il reale verificarsi della violenza sessuale perpetrata nei confronti di donne, uomini, ragazze e ragazzi nell'area di dispiegamento.

Commentario

i. La violenza sessuale è un fenomeno di genere. Colpisce in modo diverso donne, uomini, ragazze e ragazzi. È connessa a, e deriva da pratiche sociali deleterie basate sulla percezione di genere e dalle dinamiche di potere che le circondano. L'analisi di genere dovrebbe raccogliere ed esaminare più informazioni possibili in merito alla presenza di donne, uomini, bambini e anziani nella zona del conflitto e sulla loro affiliazione a gruppi etnici, religiosi o

minoritari, al fine di individuare potenziali rischi differenziali. Adottare una prospettiva di genere nell'approccio alla questione della violenza sessuale consente di identificare i rischi e le potenziali vulnerabilità legati alla sua insorgenza, individuando le modalità con cui si può lavorare per favorirne la prevenzione e comprendere meglio come migliorare l'accesso alle cure e personalizzare le risposte adeguate.

La violenza sessuale contro i ragazzi e gli uomini in situazioni di conflitto armato e di sfollamento rappresenta un problema critico, ma sottovalutato. Sull'argomento, v. per esempio: <https://childrenandarmedconflict.un.org/hidden-victims-sexual-violence-boys-men-conflict/>.

V. anche S. Sivakumaran, *Sexual Violence Against Men in Armed Conflict*, *The European Journal of International Law*, Vol. 18 No. 2, (2007) pp. 253-276, <http://ejil.org/pdfs/18/2/224.pdf>.

ii. A seconda del contesto del conflitto e delle motivazioni dei combattenti è possibile rilevare diverse cause e obiettivi della violenza sessuale. Con riferimento allo stupro in tempo di conflitto armato è possibile identificare quattro modelli:

- a. Stupro di opportunità: nei casi in cui potenti gruppi di ribelli combattono per ottenere il controllo di risorse preziose in un paese, la violenza sessuale nei conflitti armati tende ad essere altamente diffusa e perpetrata sia dai ribelli sia dagli agenti statali nell'area in cui si svolgono i combattimenti; lo stupro può presentare una forte componente opportunistica, nonché uno scopo "strategico" (per esempio in Liberia, Repubblica Democratica del Congo);
- b. Stupro mirato alle donne: nei casi in cui sia lo Stato sia i gruppi di ribelli si configurino come responsabili, le donne sono specialmente prese di mira con lo scopo di controllare i loro spostamenti e la loro autonomia, inclusi i loro abiti, le apparizioni in pubblico e l'attivismo politico (per esempio in Afghanistan, Iraq);
- c. Stupro etnico: nei casi in cui un regime forte e autoritario tenta di reprimere un gruppo secessionista più piccolo o rappresentativo di una minoranza, le vittime di stupro sono spesso prese di mira sulla base della loro etnia (per esempio in Cecenia, Myanmar);
- d. Stupro mirato al nemico: si verifica nei casi in cui le forze dell'ordine dello Stato tendono ad impiegare la violenza sessuale in un conflitto armato come mezzo di repressione e prendono di mira le vittime sulla base di affiliazioni ideologiche con i gruppi di ribelli e dell'attivismo critico nei confronti dello Stato; grandi e potenti gruppi di ribelli sembrano aver commesso meno violenza sessuale nei conflitti armati (per esempio in Colombia, Sri Lanka).

V. K. Farr, *Extreme war rape in today's civil-war-torn states: A contextual and comparative analysis*, *Gender Issues*, vol. 26(1) (2009) pp. 1-41.

iii. La violenza sessuale nei conflitti armati può consistere in una deliberata strategia bellica, avere un carattere opportunistico, o essere una pratica permessa o tollerata.

- a. La violenza sessuale strategica può assumere diverse forme: può verificarsi come tortura sessuale di detenuti al fine di ottenere delle informazioni; come forma istituzionalizzata di compensazione (mogli nei contesti di schiavitù sessuale o matrimonio forzato); come forma di terrore o punizione, al fine di ottenere il controllo di risorse o territorio o 'ripulire' un'area da una popolazione specifica; oppure come segnale della risolutezza dell'organizzazione. Per esempio, sembra che lo stupro abbia rappresentato una strategia in Bosnia, Guatemala, Rwanda, Uganda (per mano del *Lord's Resistance Army*) o per il c.d. Stato islamico (anche indicato come ISIL, ISIS o *Daesh*). Se la violenza sessuale si verifica come strategia, la politica dovrebbe essere diretta a persuadere o a costringere i *leader* dell'organizzazione ad emettere un contrordine.
- b. La violenza sessuale opportunistica, a opera di membri della famiglia o estranei, viene perpetrata per motivazioni private, facilitata da una mancanza dello stato di diritto.
- c. La violenza sessuale come pratica non è prescritta (neanche implicitamente) né istituzionalizzata, ma è tollerata dai comandanti talvolta come una forma di compensazione/ricompensa per i combattenti. In questi casi, la violenza sessuale è facilitata dalla mancanza di una struttura di comando gerarchica e di norme esplicite contro la violenza sessuale all'interno dei gruppi armati e può essere il prodotto di interazioni o pressioni sociali (per esempio, il desiderio del combattente di adeguarsi al comportamento di altri membri dell'unità). In tal caso, la politica dovrebbe essere diretta a convincere i singoli comandanti ad astenersi dal tollerare pratiche già formalmente proibite, evitando conseguenze controproducenti.

V. E. J. Wood, *Conflict-related sexual violence and the policy implications of recent research*, International Review of the Red Cross, vol. 96 (894), 2014, pp., 457-478.
V. <https://international-review.icrc.org/reviews/irrc-no-894-sexual-violence-armed-conflict>.

iv. Alcuni autori sostengono che la discriminazione strutturale di genere costituisca una delle cause della violenza sessuale nei conflitti armati (v. Capitolo 3.1.4.c.) e che la disegualianza di genere possa indicare delle strategie utili alla prevenzione nelle situazioni ad alto rischio. La violenza sessuale e di genere diffusa e sistematica è favorita da norme sociali discriminatorie sulla base del genere, quali codici di famiglia discriminatori che rafforzano il dominio degli uomini su donne e bambini; gravi restrizioni alle libertà civili delle donne e all'accesso a risorse e diritti; pregiudizi istituzionalizzati nei confronti dei figli

maschi, ragazzi e uomini e violazioni quotidiane e normalizzate dell'integrità fisica delle donne. Da qui, la necessità di disaggregare sulla base del genere i dati in merito al conflitto stesso. Inoltre, le condizioni strutturali di genere influenzano l'incidenza e le denunce degli atti di violenza sessuale e di genere. Per esempio, lo stupro è così traumatico e poco denunciato da parte degli uomini e dei ragazzi poiché mina l'affermazione della loro mascolinità e identità politica; in aggiunta, potrebbe registrarsi una carenza di medici uomini addestrati ad occuparsi di casi di stupro contro uomini. L'accesso all'assistenza sanitaria per le donne può essere più difficile in determinati contesti (per esempio, se una donna deve essere accompagnata da un familiare uomo per spostarsi fuori dalle mura domestiche; carenza di medici donna che si occupino di donne). Le politiche dovrebbero quindi non solo tentare di prevenire la violenza sessuale nell'ambito dei conflitti armati (concentrandosi sui procedimenti penali, sulla socializzazione dei singoli responsabili e sulla riforma dei sistemi giudiziari per porre fine all'impunità per gli atti di violenza sessuale e di genere) ma dovrebbero altresì tenere conto della rilevanza delle disuguaglianze di genere e delle pratiche discriminatorie nelle società.

V. S. E. Davies e J. True, *Reframing conflict-related sexual and gender-based violence: Bringing gender analysis back in*, Security Dialogue, 19 October 2015, v. https://www.researchgate.net/publication/283452135_Reframing_conflict-related_sexual_and_gender-based_violence_Bringing_gender_analysis_back_in.

4.2.2 Fornire adeguati strumenti cognitivi e di intervento per prevenire e rispondere alla violenza sessuale nei conflitti armati in base al mandato della missione.

Commentario

i. È indispensabile che sia le forze armate sia i gruppi non statali prevenivano la violenza sessuale. Il divieto di violenza sessuale dovrebbe essere previsto all'interno di tutta la documentazione operativa, strategie e linee guida. Le migliori pratiche e gli insegnamenti acquisiti sulla prevenzione della violenza sessuale nei conflitti armati dovrebbero essere condivise fra i partner in coalizione e con i membri delle Nazioni Unite.

- a. I mandati, le direttive, gli ordini e gli altri documenti di orientamento dovrebbero indicare esplicitamente i requisiti utili a far fronte alla violenza sessuale nei conflitti armati, ove applicabili. Il rischio di insorgenza di episodi di violenza sessuale nei conflitti armati dovrebbe essere preso in considerazione durante il processo di pianificazione, con particolare riguardo ai sistemi di allerta precoce e all'esecuzione delle operazioni. Le valutazioni relative ai diritti umani in merito a rischi e minacce anche in relazione alla

violenza sessuale nei conflitti armati dovrebbero riflettersi nel Concetto operativo (CONOPS), nell'Ordine operativo (OPORD), negli Ordini operativi applicativi o modificativi di ordini precedenti (FRAGO), nelle procedure operative standard (SOPs), e nelle Regole d'ingaggio (ROE). Le ROE dovrebbero consentire l'uso della forza fino ad includere la forza letale per la protezione di civili sotto minaccia imminente di violenza fisica, comprese tutte le forme di violenza sessuale e di genere. Inoltre, le ROE forniscono istruzioni sulla detenzione, sulle perquisizioni del personale e dei veicoli, sulle operazioni "isola e setaccia" e sugli embarghi sulle armi, intrapresi come parte della strategia di prevenzione e risposta alla violenza sessuale nei conflitti armati. Regole di ingaggio dedicate alla prevenzione e alla risposta agli atti di violenza sessuale nei conflitti armati dovrebbero essere inserite nei profili ROE.

Per quanto riguarda gli indicatori di allerta precoce in materia di violenza sessuale nei conflitti armati, essi comprendono la retorica politica, la fuga/evacuazione e scomparsa di persone, irruzioni e ricerche nelle case, sintomi rivelatori di una violazione, silenzio o atteggiamento timoroso da parte della popolazione, detenzione nei campi e nei check-point, aumento delle segnalazioni ospedaliere di stupro, spostamenti delle truppe dopo una vittoria/sconfitta, prossimità dei gruppi armati a località popolate da civili, informazioni da fonti umane ed elettroniche, incursioni frequenti nei villaggi da parte di pochi o singoli soldati, variazioni nei modelli di mobilità (in particolare di donne e bambini/e), denunce di minacce/episodi alle autorità o alle comunità, agguati, intercettazione di donne e ragazze durante le attività quotidiane economiche/di sussistenza (per esempio, durante le attività agricole, la raccolta di acqua/legna, sulla strada per il mercato), attacchi isolati, stupri durante la raccolta dell'acqua e della legna e razzie/saccheggi.

L'Ente delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* femminile (UN Women) ha elencato una serie di indicatori di allerta precoce strutturati attorno a sei pilastri (militare/sicurezza, sociale/umanitario; politico/legale, economico, mediatico, sanitario) e possibili azioni preventive e di risposta.

V. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MatrixEarlyWarningIndicators_CSV_UNAction2011.pdf.

- b. La costituzione della forza è un ulteriore aspetto fondamentale da tenere in considerazione. In tal senso, le missioni dovrebbero garantire un'equa rappresentanza di personale femminile in divisa, dato che questo fornisce un'interfaccia efficace per le donne e le ragazze delle comunità locali (incluso il personale di polizia femminile) ed è in grado di stabilire una comunicazione bidirezionale essenziale per comprendere le preoccupazioni in merito alla protezione, alle vulnerabilità e alle minacce e per elaborare

misure preventive. Donne, bambini/e e in alcune circostanze gli uomini coinvolti nei conflitti possono sentirsi più sicuri lavorando con, e segnalando gli abusi al personale femminile in uniforme. Inoltre, le donne in divisa possono incoraggiare le donne locali a entrare a far parte delle forze armate e di polizia nazionali, contribuendo così a creare un settore di sicurezza accessibile e sensibile a tutti, specialmente alle donne. È necessario che esse prendano parte alle attività di prima linea delle unità, al fine di ottimizzare il loro ruolo vitale al coinvolgimento della comunità, in particolare delle donne e ragazze locali. In secondo luogo, i contingenti militari dovrebbero disporre di personale femminile addestrato (ufficiali, agenti semplici, dottoresse, infermiere e interpreti). I comandanti militari dovrebbero essere sensibilizzati in relazione alla rilevanza di un'effettiva risposta alla violenza sessuale nei conflitti armati. La formazione sulla violenza sessuale nei conflitti armati nella fase di pre-dispiegamento dovrebbe essere resa obbligatoria per tutti. Infine, *Focal Point* specializzati in materia di violenza sessuale nei conflitti armati dovrebbero essere istituiti nelle sedi centrali e all'interno dei contingenti/unità.

ii. Un'azione presso le forze di sicurezza dello Stato ospitante e i gruppi armati dovrebbe far parte della politica di prevenzione contro la violenza sessuale.

- a. Con riferimento allo Stato ospitante, tale azione preventiva dovrebbe affrontare in particolare le seguenti questioni: il ruolo delle forze di sicurezza nazionali nella prevenzione delle violazioni dei diritti umani e del DIU, inclusa la violenza sessuale nei conflitti armati; gli standard internazionali per la protezione dei diritti delle donne e dell'infanzia; la condotta e la disciplina degli ufficiali e dei soldati (durante i periodi in servizio o fuori servizio) per impedire loro di adottare comportamenti predatori che conducono alla violenza sessuale e per supportare le indagini e i procedimenti giudiziari nei confronti degli autori di violenza sessuale nei conflitti armati ai sensi della legislazione nazionale; suddivisione e confinamento dei soldati e del personale di polizia nei campi e controllo degli spostamenti fuori dal campo in uniformi riconoscibili (per promuovere la tracciabilità e la responsabilità); pagamento puntuale dei salari, benessere e infrastrutture ricreative per le truppe al fine di prevenire pratiche predatorie; sensibilizzazione dell'apparato di sicurezza e delle forze dell'ordine in materia di genere e diritti umani (anche attraverso attività di formazione e di educazione) per modificare le norme, le pratiche e i comportamenti discriminatori sulla base del genere e per promuovere il rispetto dei diritti umani; ospitare forze di sicurezza e di polizia per consultare le donne locali in merito alle loro necessità di protezione e per elaborare misure di tutela ove necessario; sicurezza ai *check-point* di

frontiera per prevenire il traffico di esseri umani a scopo di schiavitù sessuale e prostituzione forzata.

- b. Con riferimento ai gruppi armati, l'azione preventiva dovrebbe affrontare specialmente le seguenti questioni: cessare tutte le attività relative alla violenza sessuale nei conflitti armati e rilasciare ostaggi/schiavi/e sessuali con effetto immediato; comunicare che tutti gli autori saranno ritenuti responsabili per violazioni dei diritti umani e del DIU, inclusa la violenza sessuale nei conflitti armati e saranno perseguiti ai sensi della normativa nazionale/internazionale applicabile; rendere noto che le loro attività sono monitorate con estrema attenzione e debitamente registrate e segnalate; rimuovere i *check-point* e i posti di blocco non autorizzati al fine di prevenire molestie ed estorsioni; dichiarare le aree dei mercati "zone libere dalle armi" al fine rendere sicure le attività economiche delle donne; dichiarare i campi di rifugiati, di sfollati interni e di disarmo, smobilitazione e reinserimento come "zone libere dalle armi"; e comunicare che provvedimenti di amnistia non saranno applicabili ai responsabili di violenza sessuale.

Per ulteriori riferimenti, v. la formazione delle Nazioni Unite sulla violenza sessuale nei conflitti armati, Modulo operativo <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400575/CRSV.Operational%20Module.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

iii. Le politiche di risposta alla violenza sessuale nei conflitti armati e allo sfruttamento e abusi sessuali differiscono notevolmente. Esse sottolineano l'importanza della responsabilità e si concentrano sulla promozione della giustizia e sul ripristino della fiducia nei confronti delle istituzioni dello stato di diritto, che ha portato a ingenti investimenti a sostegno del rafforzamento delle capacità delle corti e dei tribunali interni nei contesti di conflitto, mentre le iniziative per prevenire il verificarsi di atti di violenza sessuale nei conflitti armati (per esempio, una migliore formazione e controlli rigorosi) sono relativamente rare. Al contrario, gli sforzi volti a combattere lo sfruttamento e gli abusi sessuali hanno enfatizzato il ruolo della prevenzione e hanno sottolineato l'importanza del rispetto da parte dei singoli individui, tramite standard di condotta, arruolamento e formazione. Tuttavia, la prevenzione e i meccanismi di responsabilità dovrebbero essere utilizzati per contrastare la violenza sessuale nei conflitti armati o lo sfruttamento e gli abusi sessuali.

V. A. Luedke, C. Lewis e M. Rodriguez, *Sexual Violence, Exploitation and Abuse, Improving Prevention Across Conflicts and Crises*, United States Institute of Peace Special Report 415, novembre 2017, <https://www.usip.org/publications/2017/11/sexual-violence-exploitation-and-abuse>.

Numerose misure sono state istituite a livello strategico dalle Nazioni Unite per contrastare la violenza sessuale in situazioni di conflitto armato e post-conflitto:

- Affrontare il tema della violenza sessuale nei processi di pace, negli sforzi di mediazione, nei cessate il fuoco e negli accordi di pace;
- Introdurre nelle missioni consulenti per la protezione delle donne e GENAD;
- Promuovere la prevenzione della violenza sessuale nei conflitti armati e porre fine all'impunità attraverso contatti con tutte le parti coinvolte nel conflitto;
- Stabilire e implementare *Monitoring, Analysis and Reporting Arrangements* (MARA) sulla violenza sessuale nei conflitti armati sia durante il conflitto sia nelle situazioni postbelliche;
- Elencare all'interno del rapporto annuale del Segretario generale delle Nazioni Unite al Consiglio di sicurezza le parti e gli autori verosimilmente sospettati di aver perpetrato forme di violenza sessuale;
- Imporre sanzioni mirate e graduali specificamente rivolte agli Stati nei confronti di coloro che sono ritenuti responsabili di aver perpetrato e commesso atti di violenza sessuale nei conflitti armati;
- Promuovere l'affermazione politica, sociale ed economica delle donne, nonché l'uguaglianza di genere e la partecipazione femminile nei processi di *peacebuilding*;
- Fornire delle Linee Guida sulla violenza sessuale nei conflitti armati nei materiali di formazione per tutto il personale di pace e civile.

I materiali di formazione specializzati delle Nazioni Unite su CRSV sono disponibili su:
<http://dag.un.org/handle/11176/400575>.

Le Linee Guida militari sulla prevenzione di, e in risposta alla violenza sessuale nei conflitti armati (MCM-0009-2015) pubblicate dalla NATO evidenziano la responsabilità dei comandanti militari di agire nell'ambito del loro mandato al fine di prevenire la violenza sessuale e rispondere ad essa. Le Linee Guida includono numerose misure:

- Considerare il tema della violenza sessuale nei conflitti armati all'interno dei documenti di pianificazione operativa, nelle direttive e nelle istruzioni, in tutte le fasi dell'analisi della missione, la pianificazione, l'educazione, la formazione, le esercitazioni e la valutazione delle operazioni e delle missioni della NATO, e sviluppare gli strumenti analitici necessari a valutare il livello di rischio della violenza sessuale nei conflitti armati per la raccolta di informazioni e segnalazioni, inclusa l'elaborazione degli indicatori di allerta precoce.
- Segnalare gli episodi di violenza sessuale nei conflitti armati tramite la catena di comando, condividendo le informazioni raccolte insieme alle autorità delle Nazioni Unite e stabilire dei protocolli per salvaguardare informazioni e dati.
- Formare gli alleati e le forze dei paesi partner sui quadri normativi internazionali e nazionali esistenti e sviluppare una formazione pre-dispiegamento sulla violenza sessuale basata su scenari reali e operativi e sensibilizzare le forze di sicurezza locali in merito a tutte le questioni relative alla violenza sessuale nei conflitti armati (per esempio fornendo consulenza o svolgendo le rispettive attività di formazione)
- Nominare GENAD e *Gender Focal Points* per facilitare l'implementazione di prospettive di genere nel lavoro, nei piani e nelle attività della leadership e del personale militare.
- Sostenere i più alti standard di comportamento individuale e professionale e stabilire adeguati codici di condotta.

- Interagire con gli attori coinvolti al fine di creare un ambiente favorevole a rispondere alla violenza sessuale nel contesto dei conflitti armati.
V. https://www.nato.int/issues/women_nato/2015/MCM-0009-2015_ENG_PDP.pdf.

Nel 2018 il Premio Nobel per la pace è stato assegnato a Denis Mukwege e Nadia Murad “per il loro impegno contro l’uso della violenza sessuale come arma in guerre e conflitti armati”, secondo l’annuncio del Nobel Committee norvegese: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2018/summary/>.

4.2.3 Individuare le esigenze relative all'assistenza e al soccorso delle vittime di violenza sessuale.

Commentario

i. Alle vittime dovrebbe essere garantito in tutti i casi il libero accesso a un’assistenza sanitaria rapida e adeguata, incluso il sostegno psicologico; un alloggio/rifugio e supporto economico (per esempio, cibo, acqua e vestiario); sicurezza e protezione da ulteriori violazioni o rappresaglie. Gli interpreti possono svolgere un ruolo fondamentale nell’assicurare tale accesso. La riservatezza e i desideri della vittima dovrebbero essere rispettati. Lo Stato ospitante ha la responsabilità primaria nell’erogazione di servizi alle vittime di violenza sessuale, senza con ciò pregiudicare la responsabilità dello Stato di invio, se il colpevole è un membro del proprio contingente. Le Nazioni Unite e le organizzazioni umanitarie possono fornire supporto.

- a. L’intervento medico in risposta a una violenza sessuale dovrebbe comprendere le seguenti misure: affrontare le preoccupazioni sanitarie primarie della vittima; ottenere una completa anamnesi e resoconto della violenza sessuale; eseguire esami in relazione alla violenza sessuale, documentare e curare le lesioni; eseguire test per malattie sessualmente trasmissibili come l’HIV e di gravidanza; fornire la contraccezione d’emergenza e profilassi post-esposizione (PEP) per l’HIV; raccogliere prove forensi e mantenere la catena di custodia delle prove; e documentare i risultati in una deposizione medica. Il referto medico è il più importante, e spesso l’unico, mezzo di prova in casi di violenza sessuale nei conflitti armati oltre alla testimonianza della vittima, ma spesso le vittime si presentano tardivamente alle strutture di assistenza sanitaria, a causa degli ostacoli alle denunce, dopo che le lesioni sono guarite e le prove andate perdute. In ogni caso è richiesto il consenso della vittima.
- b. La risposta psicologica/psichiatrica alla violenza sessuale dovrebbe comportare quanto segue: fornire alla vittima consulenza individuale; discutere con essa la ricerca della giustizia; fornire terapia di gruppo; lavorare con la vittima per gestire lo stigma e il rifiuto; lavorare con la

vittima e con la comunità per promuovere il reinserimento e l'accettazione sociali; promuovere delle attività generatrici di reddito in favore delle vittime; e portare avanti attività di sensibilizzazione per i membri della comunità interessati.

- c. Mentre le vittime necessitano di sostegno su base sociale e comunitaria, le norme culturali, sociali e di genere radicate in una comunità spesso rendono difficile per una vittima ricevere supporto o ottenere un risarcimento. Nel denunciare un abuso sessuale, le vittime di violenza sessuale rischiano di compromettere il loro status, capitale sociale e solidità economica. Esse incontrano spesso una pluralità di ostacoli, inclusi un'ulteriore vittimizzazione, ostracismo, discriminazione e la carenza di mezzi di sussistenza. Specialmente le donne vittime di abusi sessuali, in particolare le giovani madri, possono essere marginalizzate e stigmatizzate da parte delle loro famiglie e comunità a causa del disonore associato alla violenza sessuale e devono spesso far fronte a difficoltà economiche; questo vale particolarmente per le società in cui l'accesso delle donne alle risorse è fondato sulle loro relazioni con i membri maschili della famiglia. Pertanto è necessario assistere le comunità per modificare positivamente le norme comunitarie, educandole al fine di evitare le discriminazioni e assistendo le vittime tramite un sostegno di carattere economico al fine di aiutarle a reintegrarsi.

V. J. Freccero, L. Harris, M. Carnay e C. Taylor, *Responding to sexual violence: community approaches*, Human Rights Center, University of California Berkeley <https://www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2015/04/Responding-to-Sexual-Violence-Community-Approaches-SV-Working-Paper.pdf>.

- d. Le vittime possono ricevere assistenza nell'accesso alla giustizia, ove necessario (v. di seguito 4.2.5).

ii. Agli operatori sanitari devono essere garantiti la libera circolazione e l'accesso alle vittime. Il settore sanitario locale dovrebbe essere appoggiato e coinvolto. Gli operatori sanitari, infatti, svolgono un duplice ruolo nella risposta alla violenza sessuale nei conflitti armati, in quanto offrono cure mediche e supportano il processo di giustizia. Di conseguenza, gli operatori sanitari dovrebbero essere formati per svolgere l'analisi forense, compilare i moduli medici e di polizia, raccogliere, archiviare e registrare le prove e deporre in tribunale. Dovrebbero essere sviluppati dei protocolli pratici per la raccolta delle prove in caso di emergenza. Più genericamente, gli Stati ospitanti dovrebbero allocare maggiori risorse nei bilanci dei ministeri della salute per gestire la violenza sessuale nei conflitti armati.

4.2.4 Affrontare le questioni relative alla responsabilità per gli atti di violenza sessuale.

Commentario

i. La violenza sessuale può costituire una grave violazione del DIU e un crimine di guerra. Lo stupro e altre forme di violenza sessuale sono stati esplicitamente riconosciuti ai sensi del diritto internazionale come categoria indipendente di crimini di guerra, sia nell'ambito di conflitti armati internazionali sia non internazionali. La violenza sessuale può costituire un crimine contro l'umanità quando commessa "nell'ambito di un attacco esteso e sistematico diretto contro una popolazione civile con la consapevolezza dell'attacco" e/o come atto di genocidio, quando commessa con l'intento di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso come tale. La violenza sessuale nei conflitti armati costituisce inoltre un reato nella maggior parte degli ordinamenti giuridici nazionali.

V. G. Gaggioli, *Sexual violence in armed conflicts: A violation of international humanitarian law and human rights law*, International Review of the Red Cross, vol. 96 (894), 2014, pp. 503-538, <https://www.icrc.org/en/international-review/sexual-violence-armed-conflict>

Approfondimento sulla violenza sessuale nella giurisprudenza internazionale

I due casi presentati di seguito sono di particolare interesse:

ICTY, *Kunarac e altri*, IT-96-23-T & IT-96-23/1-T, sentenza di primo grado, 22 febbraio 2001: questo caso riguarda atti di stupro sistematici commessi ai danni di donne e ragazze musulmane in alloggi privati da parte dei membri dell'esercito serbo-bosniaco e di un'unità serba nel centro di Foča, dove era in atto la pulizia etnica nel contesto del conflitto armato non internazionale in Bosnia ed Erzegovina nel 1992-93. Il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia (ICTY/TPIJ) ha considerato lo stupro e le altre forme di violenza sessuale come crimini di guerra. Inoltre, questo è stato il primo caso in cui degli individui sono stati perseguiti e condannati per stupro come atto costitutivo di un crimine contro l'umanità.

ICTR, *Akayesu*, ICTR-96-4-A, sentenza di appello, 1° giugno 2001: in questo caso si appurò che Jean-Paul Akayesu, bourgmestre (sindaco) della città di Taba, non solo era a conoscenza di diversi episodi di violenza sessuale verificatisi sotto la sua autorità, ma vi aveva anche assistito. Nonostante sapesse che membri degli *Interahamwe* avevano commesso atti di stupro sistematici e altre forme di violenza sessuale ai danni di donne e ragazze Tutsi, egli non aveva adottato alcuna misura per prevenire o punire i responsabili anzi aveva ordinato, istigato, consigliato, aiutato e agevolato la violenza sessuale. Venne accusato di stupro come atto costitutivo di crimini contro l'umanità, di violenza sessuale come atto costitutivo del crimine di genocidio, e di oltraggi alla dignità personale come crimine di guerra. Il Tribunale Penale Internazionale per il Rwanda (ICTR/TPIR) considerò che la violenza sessuale potesse essere perpetrata con l'intento di uccidere membri di un

gruppo, che potesse costituire lesioni gravi all'integrità fisica e mentale, che potesse comprendere misure intese a prevenire le nascite all'interno del gruppo, e che potesse equivalere a trasferire forzatamente bambini/e del gruppo a un altro gruppo.

La ris. del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite 1820/2008 riconosce la violenza sessuale nei conflitti armati come tattica di guerra e come minaccia alla pace e sicurezza internazionali e sollecita la creazione dell'Ufficio per il Rappresentante speciale delle Nazioni Unite del Segretario generale sulla violenza sessuale nei conflitti armati.

Gli impegni delle Nazioni Unite in merito includono riforme, programmi di assistenza legale e di sicurezza della comunità, servizi specializzati a favore di vittime e testimoni, campagne di sensibilizzazione, programmi di riabilitazione, sostegno a livello nazionale alla giustizia e allo stato di diritto. Il Rappresentante speciale ha articolato nel 2017 una strategia prioritaria basata su tre pilastri che si allinea a tale approccio, ovvero: convertire le culture dell'impunità in culture di deterrenza; affrontare la disuguaglianza strutturale di genere come causa principale e motore invisibile della violenza sessuale in tempi di conflitto e di pace; promuovere la responsabilità e leadership nazionali per una risposta sostenibile, incentrata sui bisogni dei sopravvissuti, che conferisca potere alla società civile e ai difensori dei diritti delle donne.

ii. Lo Statuto della Corte Penale Internazionale (CPI/ICC) criminalizza lo stupro, la schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, la sterilizzazione forzata e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di analoga gravità. Altri esempi concreti di violenza sessuale includono il traffico di esseri umani ai fini dello sfruttamento sessuale, la mutilazione degli organi sessuali, lo sfruttamento sessuale (come estorsione sessuale per ottenere cibo o protezione), aborti forzati, contraccezione forzata, abuso sessuale, matrimonio forzato, molestie sessuali (come il denudamento forzato), test della verginità forzati e nudità pubblica forzata.

Estratti dello Statuto di Roma della CPI (17 luglio 1998):

Art. 7 – Crimini contro l'umanità.

1. Ai fini del presente Statuto, per crimine contro l'umanità si intende uno degli atti di seguito elencati commesso nell'ambito di un attacco esteso o sistematico contro una popolazione civile con la consapevolezza dell'attacco (...)

(g) Stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata e altre forme di violenza sessuale di analoga gravità.

Art. 8 – Crimini di guerra.

2. Ai fini del presente Statuto, si intende per crimini di guerra: (...)

(b) Altre gravi violazioni delle leggi e degli usi applicabili, all'interno del quadro consolidato del diritto internazionale, nei conflitti armati internazionali, vale a dire uno dei seguenti atti:

(xxii) stuprare, ridurre in schiavitù sessuale, costringere alla prostituzione o alla gravidanza di cui all'articolo 7 paragrafo 2 capoverso (f), imporre la sterilizzazione e commettere qualsiasi altra forma di violenza sessuale costituente violazione grave delle Convenzioni di Ginevra. V. http://legal.un.org/icc/statute/99_corr/cstatute.htm.

iii. La violenza sessuale che costituisce una grave violazione del DIU comporta la responsabilità penale individuale. Gli Stati hanno l'obbligo di criminalizzare, indagare e perseguire atti di stupro e altre forme di violenza sessuale. Adeguati meccanismi disciplinari devono essere garantiti lungo la catena di comando. I singoli attori devono essere correttamente informati sulla legislazione domestica in vigore e sul DIU.

iv. La responsabilità penale incontra diversi ostacoli analizzati di seguito:

- a. Disponibilità e capacità delle vittime di denunciare. Gli ostacoli alla denuncia della violenza sessuale nei conflitti armati sono sia di natura sociale, sia strutturale. La maggior parte delle vittime sono traumatizzate, non sono emotivamente o psicologicamente capaci di cercare giustizia e necessitano di sostegno psicosociale. Esse potrebbero essere inibite dallo stigma sociale associato alla violenza sessuale nei conflitti armati, dalla paura di ritorsioni, la pressione comunitaria a risolvere i casi informalmente, la limitata consapevolezza dei propri diritti e la limitata fiducia nei confronti della polizia, che può essere percepita come inefficiente e corrotta. Inoltre, il contesto di insicurezza generale e l'interruzione dei trasporti pubblici nei periodi di conflitto armato isolano le vittime nelle loro case e impediscono loro di rivolgersi alla polizia o di ottenere accesso immediato alle cure mediche. Alle vittime non dovrebbe essere richiesto di sporgere denuncia alla polizia prima di aver avuto accesso alle cure; analogamente, una procedura di segnalazione obbligatoria dall'ospedale alla polizia scoraggerà con tutta probabilità una denuncia da parte della vittima. La criminalizzazione dell'omosessualità rappresenta un ulteriore ostacolo a sporgere denuncia.
- b. Risorse, infrastrutture e trasporti limitati. La percorrenza di lunghe distanze per raggiungere la polizia e le strutture sanitarie e il costo dei trasporti rappresentano ulteriori ostacoli. Spesso non esistono le infrastrutture di base necessarie per rispondere alla violenza sessuale o sono collassate nelle aree colpite dal conflitto armato, il che comporta la mancanza di un accesso affidabile all'elettricità, ai trasporti, alle attrezzature mediche e ai servizi pubblici, specialmente nelle aree rurali. Inoltre, è spesso difficile garantire delle cure a seguito di violenza sessuale in quanto le cliniche locali sono frequentemente a corto di personale, sovraffollate e sfornite a causa di un elevato numero di feriti.
- c. La raccolta di prove e i procedimenti penali sono resi difficili a causa del collasso delle infrastrutture e dei servizi pubblici nelle aree colpite dal conflitto armato. Inoltre, gli operatori sanitari spesso non hanno una formazione in relazione alla raccolta e alla gestione delle prove forensi; i

responsabili possono essere difficili da identificare e la polizia potrebbe non avere le competenze adeguate utili a gestire tali casi.

V. K. T. Seelinger, *Domestic accountability for sexual violence: The potential of specialized units in Kenya, Liberia, Sierra Leone and Uganda*, International Review of the Red Cross, vol. 96 (894), 2014, pp. 539–564.

V. <https://www.icrc.org/en/international-review/article/domestic-accountability-sexual-violence-potential-specialized-units>.

Il *Foreign and Commonwealth Office* del Regno Unito ha prodotto, in collaborazione con esperti in materia di genere e violenza sessuale, un *International Protocol on the Documentation and Investigation of Sexual Violence in Conflict*, progettato per aiutare a rafforzare la base fattuale per assicurare alla giustizia i colpevoli.

V. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/598335/International_Protocol_2017_2nd_Edition.pdf.

v. Gli Stati sono tenuti a occuparsi delle violazioni del DIDU e DIU, al fine di accertare la responsabilità per gli atti di violenza sessuale.

- a. Gli Stati sono tenuti a condurre indagini pertinenti, tempestive, efficaci, indipendenti e imparziali sulle accuse di violazioni del DIDU e DIU e a perseguire gli individui sospettati esercitando la propria giurisdizione in base alla legislazione nazionale.
- b. Oltre all'azione penale, coloro che si ritiene abbiano preso parte a gravi violazioni del DIDU e DIU dovrebbero essere esclusi dalle forze di sicurezza.
- c. Le procedure di denuncia dovrebbero essere rese più semplici per le vittime. Esse aiutano le vittime ad accedere alle cure mediche essenziali e al sostegno psicologico. Possono inoltre contribuire alla repressione degli atti di violenza sessuale nei conflitti armati, eventualmente come crimini internazionali. Al fine di facilitare i procedimenti di denuncia, è possibile utilizzare manifesti, le radio della comunità e il teatro. In aggiunta, è necessario mettere in atto strategie di mobilitazione comunitarie a lungo termine, al fine di modificare le norme comportamentali radicate. L'accesso ai servizi di segnalazione e di sostegno dovrebbe essere facilitato, anche nei periodi di emergenza (garantendo, per esempio, linee di assistenza telefonica diretta 24 ore su 24, trasporti alle strutture sanitarie, squadre di primi soccorritori della comunità che possono accompagnare i sopravvissuti ai servizi di cui necessitano).
- d. La protezione e il supporto dei testimoni dovrebbero rappresentare una priorità. Rifugi sicuri, che trasmettano un senso di sicurezza alla vittima, dovrebbero essere resi disponibili, così come degli schermi nelle aule di tribunale e nelle testimonianze a porte chiuse, al fine di proteggere i/le testimoni mentre depongono.

- e. È possibile fornire forme di risarcimento alle vittime di violenza sessuale – a parte la compensazione economica e altre forme di riparazione (per esempio restituzione della proprietà o rimessa in libertà) – tramite la riabilitazione (prestazione di servizi medici, psicologici, sociali e legali), la soddisfazione (come la cessazione delle violazioni, la ricerca della verità, scuse pubbliche) o le garanzie di non ripetizione (che possono includere riforme istituzionali).

V. K. Anyeko, K. T. Seelinger e J. Freccero, *Improving Accountability for Conflict-related Sexual Violence in Africa*, United States Institute of Peace, Peace Brief 206, giugno 2016, <https://www.usip.org/publications/2016/06/improving-accountability-conflict-related-sexual-violence-africa>.

- f. L'amnistia non dovrebbe essere prevista per i crimini di guerra. Sia nei conflitti armati internazionali sia non internazionali il diritto internazionale stabilisce che gli Stati sono tenuti ad indagare su tutti i crimini di guerra presumibilmente commessi da parte dei loro cittadini o dalle loro forze armate o sul loro territorio e, ove opportuno, a perseguire i sospettati. Gli Stati devono inoltre indagare sugli altri crimini di guerra su cui hanno giurisdizione e, ove opportuno, perseguire i sospettati.

V. inoltre lo Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario, Regola 159: "Al termine delle ostilità, le autorità al potere procureranno di concedere la più larga amnistia possibile alle persone che avessero preso parte al conflitto armato o che fossero private della libertà per motivi connessi con il conflitto armato, con eccezione delle persone sospettate di, o accusate di, o condannate per aver commesso crimini di guerra." https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule159.

4.2.5 Esporre le possibilità esistenti per il perseguimento degli atti di violenza sessuale.

Commentario

i. La responsabilità primaria di perseguire gli atti di violenza sessuale spetta agli ordinamenti giuridici nazionali. Tutti gli Stati sono tenuti a investigare gli atti di violenza sessuale presumibilmente commessi dai loro cittadini o nel loro territorio (senza pregiudizio per la giurisdizione universale). Gli Stati dovrebbero includere tutte le categorie di crimini previste dallo Statuto di Roma nelle loro legislazioni penali nazionali. Sono esortati ad agire in tal senso dal Consiglio di sicurezza e sono obbligati ai sensi del DIU in relazione ai crimini di guerra. Inoltre, gli ordini militari e di polizia, le direttive e le ROE dovrebbero proibire e criminalizzare la violenza sessuale. In aggiunta, le normative penali domestiche e internazionali in materia di violenza sessuale e di genere e di violenza sessuale nei conflitti armati

dovrebbero essere armonizzate, in particolare con riferimento alle definizioni dei reati (per esempio, la definizione di stupro prevista dallo Statuto di Roma è neutra dal punto di vista del genere, mentre non è sempre così nelle leggi locali, che spesso riconoscono come vittime di stupro esclusivamente donne e ragazze).

ii. Il sistema giudiziario penale dello Stato ospitante ha giurisdizione primaria nel perseguimento dei colpevoli di violenza sessuale nei conflitti armati; le camere specializzate all'interno dei tribunali nazionali rappresentano un mezzo efficace per perseguire gli atti di violenza sessuale. In alternativa, i crimini più gravi di interesse internazionale possono essere perseguiti dinanzi alla CPI o a tribunali internazionali *ad hoc* o misti.

iii. A seconda del mandato, le operazioni internazionali possono fornire un supporto agli Stati ospitanti nello sviluppo e nella revisione delle legislazioni domestiche, anche in materia penale. I gruppi di donne dovrebbero essere inclusi nelle strategie e nei piani d'azione volti a rafforzare il quadro normativo nazionale nei procedimenti a carico di coloro che sono ritenuti responsabili di atti di violenza sessuale.

- a. Un'efficace attuazione delle norme che criminalizzano la violenza sessuale richiede solide istituzioni statali. La loro responsabilità dovrebbe essere rafforzata e le autorità nazionali dovrebbero sviluppare quadri e piani d'azione al fine di assicurare una risposta strutturata e istituzionalizzata alla violenza sessuale nei conflitti armati. Lo Stato ospitante dovrebbe essere supportato nei seguenti ambiti fondamentali: consolidamento della capacità di reazione a livello locale e nazionale; garanzia di remunerazione e alloggio per i militari; campagne pubbliche di informazione; controllo delle frontiere e contrasto al traffico di esseri umani; sviluppo della protezione, deterrenza e responsabilità; adozione di rigidi codici di condotta da parte delle forze governative e dei gruppi armati.
- b. L'apparato di sicurezza (ovvero la polizia, le forze armate e le altre forze dell'ordine) dovrebbe essere dotato di personale e formazione utili a riconoscere la violenza sessuale e a proteggere la popolazione da tali atti perpetrati da attori non statali. Dovrebbero essere messe in atto procedure appropriate per prevenire e punire la violenza sessuale commessa dai funzionari statali tramite sanzioni di natura disciplinare e penale. È possibile altresì fornire sostegno alle forze dell'ordine dello Stato ospitante, *inter alia*, in relazione alle seguenti attività: condivisione di informazioni (incluse le minacce e le vulnerabilità ai danni delle donne); scambio degli ufficiali di collegamento e utilizzo di linee dirette per la comunicazione degli allarmi rapidi e per il coordinamento; condurre operazioni di pianificazione e formazioni congiunte, nel quadro della prevenzione e risposta alla violenza sessuale nei conflitti armati; promozione di condotte/operazioni responsabili

e affidabili intraprese dalle forze dell'ordine (ovvero prevenzione di violazioni di diritti umani, inclusi atti di violenza sessuale nei conflitti armati, identificazione dei colpevoli, controllo dell'esercito); fornire supporto al monitoraggio e/o all'implementazione degli impegni assunti per rispondere alla violenza sessuale nei conflitti armati. Analogamente, gli operatori del sistema giudiziario dovrebbero essere dotati di personale e formati per indagare sulle accuse di violenza sessuale e perseguire e sanzionare i colpevoli.

iv. Le donne, le organizzazioni femminili e altre organizzazioni della società civile, i *leader* formali/informali a livello nazionale/provinciale/locale, compresi i *leader* tradizionali e religiosi e le reti comunitarie dovrebbero essere coinvolti nei vari ruoli chiave che essi ricoprono: esercitare la propria influenza sulle parti del conflitto armato nell'affrontare la violenza sessuale nei conflitti armati; sensibilizzare le comunità sulla violenza sessuale al fine di evitare la marginalizzazione e la stigmatizzazione delle vittime; dare sostegno alle vittime per l'accesso alla giustizia e alle riparazioni e combattere la cultura dell'impunità per questi atti.

v. I gruppi armati e gli altri attori implicati o sospettati di aver commesso atti di violenza sessuale nei conflitti armati dovrebbero essere coinvolti nelle azioni per perseguirli. A tale proposito, è possibile attuare le seguenti misure: raggiungere i *leader* di riferimento per rafforzarne la responsabilizzazione; esercitare pressioni per influenzare il loro comportamento e le loro azioni, in modo che cessino le violazioni relative alla violenza sessuale nei conflitti armati e rilascino ostaggi/schiavi/e sessuali con effetto immediato; rendere noto che le loro azioni sono monitorate con estrema attenzione e debitamente segnalate e che provvedimenti di amnistia non saranno applicabili ai responsabili di violenza sessuale nei conflitti armati; fornire sostegno allo Stato ospitante nelle operazioni di arresto, disarmo e nei procedimenti nei confronti dei responsabili.

Il team di esperti delle Nazioni Unite su stato di diritto e violenza sessuale nei conflitti fornisce competenze legali e giudiziarie sulla lotta alla violenza sessuale nei conflitti armati su invito dei governi, sostiene le indagini, i procedimenti giudiziari a carico dei responsabili e la definizione dei reati di violenza sessuale ai sensi delle normative civili e militari, le riforme legislative, la protezione delle vittime e dei testimoni e la giustizia riparativa.

V. <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/reports/sg-reports/SG-REPORT-2017-CRSV-SPREAD.pdf>.

Mentre i responsabili sono spesso immaginati esclusivamente come attori armati, i civili possono essere gli autori più comuni di abusi dei diritti umani, compresa la violenza sessuale, sia in tempo di pace sia nei conflitti armati. L'attenzione rivolta alla responsabilità

e alle azioni penali relative alla violenza sessuale nei conflitti armati dinanzi a corti internazionali o domestiche non modificherà norme sociali radicate che contribuiscono a far sì che i cittadini (e i combattenti armati) commettano atti di violenza sessuale e di genere su base quotidiana. Di conseguenza, è necessario porre in rilievo gli sforzi di prevenzione che enfatizzano le strategie di trasformazione in base al genere. V. A. H. Blair, N. Gerring e S. Karim, *Ending Sexual and Gender-Based Violence in War and Peace*, United States Institute of Peace, Brief 2015, settembre 2016, <https://www.usip.org/publications/2016/09/ending-sexual-and-gender-based-violence-war-and-peace>.

CAPITOLO 5

LA TRATTA DI ESSERI UMANI

5.1 Definizioni

5.1.1 La tratta (o traffico) di esseri umani (*Trafficking in Human Beings*, THB) consiste nella privazione della libertà e nello sfruttamento di persone che non sono in grado di esercitare i loro diritti o modificare la loro condizione a causa di minacce, violenza fisica o emotiva, coercizione, abuso di potere. La tratta danneggia le vittime fisicamente e psicologicamente. Traumi ulteriori derivano dalla stigmatizzazione da parte delle famiglie e delle comunità di origine, con la conseguente privazione di qualsiasi tipo di assistenza personale o sostegno economico. In ragione delle diverse culture e basi sociali la percezione di che cosa sia la tratta di esseri umani è stata suscettibile di interpretazioni differenti, ma oggi essa è comunque considerata un reato contro la persona nonché una forma grave di crimine organizzato.

5.1.2 Con l'adozione del Protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare donne, bambini e bambine (Protocollo di Palermo, 25 dicembre 2003) addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale (Convenzione UNTOC, 15 novembre 2000) la comunità internazionale ha riconosciuto che la tratta, nelle sue diverse forme, è una violazione grave dei diritti umani e ne ha dato una definizione comprensiva (v. par. 5.1.3). Il Protocollo di Palermo rappresenta uno dei principali strumenti internazionali per armonizzare l'azione repressiva nel settore, anche per prevenire e combattere la tratta, assistere le vittime – in particolare donne e bambini/e – e promuovere la cooperazione su scala mondiale.

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en.

5.1.3 Ai sensi del Protocollo di Palermo la tratta di esseri umani comprende alcuni specifici elementi costitutivi:

- a. Un'azione (quale il reclutamento, trasporto, trasferimento, alloggio o accoglienza di persone);

- b. un *mezzo* attraverso il quale detta azione è compiuta (impiego della forza o altre forme di coercizione, il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di potere o di una condizione di vulnerabilità o il dare o ricevere pagamenti o benefici per ottenere il consenso);
- c. uno *scopo* di sfruttamento della vittima (qualsiasi finalità di sfruttamento nei confronti di bambini e/o bambine si qualifica di per sé come attività criminale).

<p>Palermo Protocol Art. 3:</p> <p>(a) "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;</p> <p>(b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;</p> <p>(c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered 'trafficking in persons' even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;</p> <p>(d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age.</p>	<p>Protocollo di Palermo Art. 3:</p> <p>a) "tratta di persone" indica il reclutamento, trasporto, trasferimento, alloggio o accoglienza di persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi;</p> <p>b) Il consenso di una vittima della tratta delle persone allo sfruttamento di cui alla lettera a) del presente articolo è irrilevante nei casi in cui qualsivoglia dei mezzi di cui alla lettera a) sia stato utilizzato;</p> <p>c) Il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere un/a bambino/a ai fini di sfruttamento sono considerati "tratta delle persone" anche se non comportano l'utilizzo di nessuno dei mezzi di cui alla lettera a) del presente articolo;</p> <p>d) "Bambino/a" indica qualsiasi persona al di sotto dei 18 anni. (Traduzione non ufficiale)</p>
---	---

Il fenomeno più comune è la tratta a scopo di sfruttamento sessuale, ma lo sfruttamento può assumere molte altre forme come l'espianto di organi, la

riduzione in schiavitù o asservimento, il matrimonio forzato o situazioni nelle quali le vittime sono obbligate a commettere reati per conto di altri (come per esempio il traffico di stupefacenti). La tratta di esseri umani richiede una finalità di sfruttamento, ma non comporta necessariamente il trasporto transfrontaliero perché può verificarsi nel territorio di uno stesso paese.

5.1.4 Il traffico di migranti riguarda il favoreggiamento dell'accesso illegale di una persona in uno Stato.

L'Organizzazione internazionale delle migrazioni (IOM/OIM) definisce migrante qualsiasi persona che si sposta o si è spostata, attraverso un confine internazionale oppure all'interno di uno Stato, dal suo luogo di residenza abituale a prescindere dal suo status giuridico, dalla volontarietà o involontarietà dello spostamento, dalle cause di esso o dalla durata del soggiorno. V. <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>.

In pratica per una serie di ragioni può risultare difficile distinguere la tratta di esseri umani dal traffico di migranti: in primo luogo, i migranti introdotti illegalmente in un paese possono diventare vittime della tratta; inoltre, i trafficanti utilizzano le stesse rotte per la tratta di esseri umani e il traffico di migranti; infine, le condizioni dei migranti introdotti illegalmente sono talmente pessime che è difficile credere vi abbiano consentito. Tuttavia vi sono delle differenze fondamentali fra tratta e traffico di migranti, quali emergono dal Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria (28 gennaio 2004) addizionale alla Convenzione UNTOC.

Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria, Art. 3:
Ai fini del presente Protocollo: a) "traffico di migranti" indica il procurare, al fine di ricavare, direttamente o indirettamente, un vantaggio finanziario o materiale, l'ingresso illegale di una persona in uno Stato Parte di cui la persona non è cittadina o residente permanente; b) "ingresso illegale" indica il varcare i confini senza soddisfare i requisiti necessari per l'ingresso legale nello Stato di accoglienza.

La tratta di esseri umani è un reato contro la persona che comporta la privazione della libertà e di qualsiasi possibilità di scelta da parte della vittima. Non implica necessariamente una dimensione transfrontaliera in quanto può verificarsi nel territorio di uno stesso paese. Quando viene varcato un confine ciò può avvenire legalmente oppure con documenti o identità falsi. Al contrario, il traffico di migranti è un fenomeno transfrontaliero che consiste nel trasferimento irregolare di persone o nel consentire il loro soggiorno irregolare in uno Stato di destinazione. Per queste ragioni esso è un reato contro lo Stato. La vittima acconsente a essere trasferita illegalmente e l'azione delittuosa si conclude all'arrivo a destinazione. In linea di principio, in assenza di azioni ulteriori, non vi è alcuna componente di

sfruttamento. Pertanto, sebbene talora possano sovrapporsi, tratta di esseri umani e traffico di migranti sono attività illegali distinte che devono essere affrontate in modi differenti in base a diversi strumenti internazionali.

Sulla differenza fra tratta di esseri umani e traffico di migranti v. anche: <https://leidenlawblog.nl/articles/human-trafficking-and-human-smuggling.-whats-the-difference>. V. inoltre Linea Guida 5.2.3.

5.2 Linee Guida

5.2.1 *Abilitare i frequentanti a condurre un'analisi di genere in riferimento alle situazioni in cui vi è il sospetto che casi di tratta di esseri umani siano in procinto di avvenire, siano già avvenuti o siano in fase di svolgimento.*

Commentario

i. La tratta di esseri umani è un fenomeno globale, le vittime sono potenzialmente oggetto di tratta a prescindere dal loro genere, origine, caratteristiche personali o sociali. A ogni modo, in base ai numeri, le vittime di tratta statisticamente destinate ai fini dello sfruttamento sessuale e/o lavorativo o altre forme di speculazione, sono in gran parte donne, bambini e bambine.

L'Organizzazione internazionale del lavoro (ILO/OIL) ha stimato che le vittime di tratta a livello globale siano 40.3 milioni. L'81% di questi sono vittime di sfruttamento; il 25% è costituito da bambini/e; il 75% sono donne e ragazze.

V. <http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>.

Per individuare e combattere il fenomeno della tratta andrebbe svolta un'ampia analisi di genere. Tale analisi dovrebbe essere tesa a identificare le vittime, tenendo presenti le specificità di genere (per esempio donne e ragazze trafficate ai fini dello sfruttamento sessuale potrebbero celarsi nel contesto di flussi migratori misti). Raccogliere dati disaggregati sull'età, il genere, l'etnia o altre caratteristiche rilevanti può condurre a una migliore comprensione dei fattori di rischio. Inoltre, nel quadro della cooperazione internazionale tra organizzazioni di rilievo, potrebbe rivelarsi necessario condividere informazioni e dati approfittando di meccanismi di analisi già esistenti, ivi inclusi dati che intersecano attività criminali connesse con i fenomeni di SEA e CRSV (v. Capitoli 3 e 4 di questo Manuale), ovvero utilizzando piattaforme votate a identificare le valutazioni di rischio e le potenziali vittime, specialmente in aree di crisi (per esempio, *IOM Displacement Tracking Matrix*)

Il *Displacement Tracking Matrix* (DTM) è un sistema per tracciare e monitorare gli

spostamenti e la mobilità delle popolazioni. È destinato a raccogliere, processare e diffondere in maniera regolare e sistematica le informazioni utili al fine di fornire una migliore comprensione dei movimenti e dell'evoluzione dei bisogni delle popolazioni sfollate, sia stanziali sia in movimento. V. <https://www.globaldtm.info/>.

ii. Donne e uomini vittime di tratta possono presentare problematiche affini, come la sottrazione dei documenti, la detenzione, la deportazione, tuttavia gli stereotipi di genere possono rendere taluni abusi peculiari per donne, bambini e bambine. Questo può derivare da disegualianze di genere, marginalizzazione, discriminazione e violenza nelle famiglie e nelle comunità di origine. La tratta è un fenomeno di genere e le conseguenze per le vittime sono specifiche in relazione al genere. Nella maggior parte dei casi le donne e le ragazze sono vittime di tratta ai fini dello sfruttamento sessuale, da cui conseguono specifiche lesioni (in relazione al genere), con conseguenze sulla salute fisica, ginecologica e mentale e producendo effetti di lungo termine. Tali sintomi sono ben differenti da quelli sofferti nei casi tratta per sfruttamento lavorativo o altre forme di abuso, che possono essere più specificamente correlate a uomini e ragazzi.

V. UN Commission on Human Rights, *Integration of the human rights of women and the gender perspective*. Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children E/Cn.4/2005/71 (2004), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/169/28/PDF/G0416928.pdf?OpenElement>.
European Commission, 2016, *Study on the gender dimension of trafficking in human beings*, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/study-gender-dimension-trafficking-human-beings_en.

iii. L'analisi di genere è un requisito per fornire assistenza alle vittime in modo da garantire che un'adeguata dimensione di genere venga presa in considerazione. Si deve tenere conto di come differenti forme di fragilità e vulnerabilità (come per esempio l'età e la condizione di disabilità) siano interconnesse con il genere, al fine di prevedere interventi specifici destinati a fornire supporto legale, psicologico, educativo e professionale di cui le vittime necessitano per fuoriuscire dai circuiti della tratta e inserirsi in programmi nazionali di protezione, ivi inclusi percorsi individuali di reintegrazione sociale ed economica.

iv. Lo sfruttamento sessuale (v. Capitolo 3.1.1.) può ricomprendere atti di natura sessuale che hanno luogo in cambio di denaro o altri benefici e necessità primarie, come il cibo, la protezione o i medicinali. La maggior parte delle vittime sono donne, fra le quali alcune categorie specifiche possono rivelarsi maggiormente vulnerabili allo sfruttamento rispetto ad altre. La riduzione in schiavitù ai fini dello sfruttamento sessuale, il matrimonio forzato o in età precoce, la prostituzione forzata, la gravidanza indesiderata sono particolari forme di

sfruttamento che si verificano specialmente in aree di conflitto o post-conflitto. In simili condizioni, le suddette attività possono accadere in segreto, ma alcuni gruppi criminali tendono a favorire la riduzione in schiavitù delle donne e minori come parte delle politiche di reclutamento dei combattenti e con il fine di controllare le popolazioni locali, pertanto si possono collegare al fenomeno della violenza sessuale legata al conflitto (CRSV).

V. A. McAlpine, M. Hossain M. e C. Zimmerman, *Sex trafficking and sexual exploitation in settings affected by armed conflicts in Africa, Asia and the Middle East: systematic review*, in Bio Med Central, International Health & Human Rights, December 28, 2016, <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5192570/>.

v. Lo sfruttamento della manodopera è un'altra forma di abuso che approfitta della vulnerabilità delle vittime della tratta, spesso sotto minaccia di maltrattamenti e punizioni. Può riguardare qualunque tipologia di lavoro, sia legale sia illegale, a prescindere dall'età, dal genere o da qualsiasi altra condizione. Il reclutamento avviene spesso in maniera fraudolenta e in alcuni casi le vittime possono essere oggetto di tratta anche nelle aree di conflitto. I bambini e le bambine sono particolarmente vulnerabili, specialmente in quelle aree in cui le istituzioni e l'assistenza all'infanzia sono assenti e il sistema di sicurezza è al collasso. I minori non accompagnati diventano facilmente vittime di trafficanti e gruppi armati per attività di lavoro minorile, schiavitù sessuale, o qualsiasi altro ruolo di supporto (come cuochi, facchini o messaggeri) o anche in ruoli di combattimento (per esempio, attentatori suicidi, attacchi armati, ...)

5.2.2 Preparare i frequentanti a riconoscere atti, mezzi, scopi ed elementi costitutivi della tratta di esseri umani.

Commentario

i. La tratta di esseri umani può interconnettersi – anche separatamente – con numerosi tipi di abusi che possono violare, già di per sé, la normativa internazionale o quella locale (uso di documenti falsi, favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, sfruttamento sessuale o lavorativo, accattonaggio...).

È la combinazione di tali elementi che permette di considerare la tratta come una fattispecie criminosa complessivamente autonoma e distinta dalle singole violazioni. Tuttavia la stessa natura composita della tratta rende molto difficile la sua individuazione, poiché può essere facilmente confusa o erroneamente percepita al pari di alcuni dei suoi elementi costitutivi (attraversamento della frontiera, accoglienza di migranti irregolari, attività lavorative non regolamentate, abuso sessuale e violenza, prostituzione...). Il conflitto può aggravare la debolezza di

popolazioni locali già di per sè destrutturate e può amplificare il rischio per alcuni gruppi vulnerabili di divenire vittime di tratta. L'abuso sessuale su donne e ragazze e l'uso di bambini/e come soldati sono forme tipiche di sfruttamento, che avviene in via predominante in zone di guerra o aree post-conflitto. I gruppi armati possono usare sistematicamente la violenza sessuale come una tattica di guerra, prendendo di mira particolari categorie (genere, etnia, religione, ...) finanziando in tal modo le proprie attività per supportare obiettivi strategici e ideologici più ampi.

ii. I minori sono comunemente vittime di sfruttamento sessuale (in via predominante le bambine, per esempio nei casi di matrimonio precoce o forzato) e sfruttamento della manodopera, ma possono essere trafficati per altri scopi criminali, come l'adozione illegale, l'accattonaggio, la rimozione di organi. Per definizione, sono più vulnerabili degli adulti e diventano facilmente vittime dei gruppi criminali. Per facilitarne il trasporto, sono spesso trafficati insieme agli adulti, specialmente insieme ai loro parenti.

Una menzione particolare merita la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia, che impegna gli Stati membri a proteggere i bambini/e da tutte le forme di violenza fisica o psicologica, lesioni e abusi, trascuratezza o trattamento negligente, maltrattamento, sfruttamento, incluso l'abuso e lo sfruttamento sessuale e la tratta.

Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989, art. 35: Gli Stati Parti adottano ogni adeguato provvedimento a livello nazionale, bilaterale e multilaterale per impedire il rapimento, la vendita o la tratta di bambini/e per qualunque fine e sotto qualsiasi forma (traduzione non ufficiale). V. testo inglese su <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

iii. Con riferimento ai minori nei conflitti armati o nelle situazioni di post-conflitto, la ris. 1261/1999 del Consiglio di sicurezza dell'ONU ha identificato uno specifico gruppo di reati, descritti come le "sei violazioni gravi" (*Six Grave Violations*) contro i/le minori (omicidio e mutilazione, reclutamento, violenza sessuale, rapimento, attacchi contro le scuole e gli ospedali, e l'impedimento dell'accesso agli aiuti umanitari).

Le suddette violazioni sono individuate attraverso uno specifico meccanismo di monitoraggio e segnalazione e i dati ivi raccolti integrano il rapporto annuale del Segretario generale delle Nazioni Unite sui minori nei conflitti armati. La tratta di minori non è inclusa nel meccanismo, ma si possono delineare situazioni in cui una o più delle categorie sopra menzionate si sovrappongono con casi di tratta, per esempio quando questa avviene ai fini dello sfruttamento sessuale, riduzione in schiavitù, matrimonio precoce, o anche al fine di coinvolgere il/la minore in ruoli di supporto al combattimento, nel contesto dei gruppi armati o delle attività terroristiche. Inoltre, la ris. 2388/2017 del Consiglio di sicurezza cerca di esplorare

ulteriormente i legami esistenti o potenziali fra la tratta di minori nell'ambito dei conflitti e le sei violazioni gravi.

Le vulnerabilità di bambini/e in relazione alla vendita, alla tratta e ad altre forme di sfruttamento in situazioni di conflitto e crisi umanitarie sono messe in evidenza nel rapporto congiunto del Relatore speciale sulla vendita e sullo sfruttamento sessuale di bambini/e, compresi la prostituzione e la pornografia infantile e del Relatore speciale sulla tratta di persone, soprattutto donne e bambini/e (A/72/164 (2017).

V. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/218/83/PDF/N1721883.pdf?OpenElement>, pp. 6-13.

5.2.3 Abilitare i frequentanti a distinguere fra tratta di esseri umani e traffico di migranti.

Commentario

i. Nell'ambito della formazione, le differenze chiave tra la tratta di esseri umani e il traffico di migranti (comunemente definito *smuggling*), devono essere spiegate in modo chiaro ed esaustivo. Innanzi tutto, i migranti di solito acconsentono a essere trafficati, mentre le vittime di tratta non hanno dato il proprio consenso ovvero quest'ultimo è reso privo di significato dalle attività dei trafficanti. In secondo luogo, lo *smuggling* include l'attraversamento illegale dei confini di un altro Stato, mentre la tratta non prevede necessariamente il passaggio di una frontiera e, dove questo accade, non rileva il fatto che l'attraversamento sia avvenuto in modo legale o illegale. In terzo luogo, la relazione tra la persona oggetto di *smuggling* e il relativo "contrabbandiere" è una transazione commerciale che normalmente si esaurisce una volta avvenuto l'attraversamento del confine, mentre la relazione tra i trafficanti e le loro vittime include lo sfruttamento protratto delle vittime stesse, per generare un profitto. Un ulteriore indicatore è la fonte di guadagno degli sfruttatori: mentre gli *smugglers* generano profitto dal pagamento di (veri e propri) "pedaggi" ottenuti spostando persone (oltre il confine), i trafficanti acquisiscono profitti aggiuntivi attraverso lo sfruttamento delle vittime. Nonostante le importanti differenze tra le due categorie, vittime oggetto di tratta e migranti trafficati sono similmente oggetto di gravi abusi dei diritti umani e di diverse forme di violenza, ivi inclusi il sequestro, l'aggressione, gli abusi di natura sessuale. I fattori di rischio sono esacerbati dal conflitto e dalla destabilizzazione. In simili aree vengono spesso perpetrate delle atrocità, motivo per il quale le principali organizzazioni internazionali mantengono alto il livello di attenzione.

L'identificazione tempestiva delle vittime o potenziali vittime di tratta e il loro rinvio ai meccanismi di protezione nell'ambito dei movimenti migratori complessi sono

rappresentati nei rapporti del Relatore speciale sul traffico di esseri umani, soprattutto donne e bambini/e, A/HRC/38/45 (2018) e A/HRC/41/46 (2019).

V. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/133/20/PDF/G1813320.pdf?OpenElement>; <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/G1911206.pdf>.

ii. Esistono inoltre delle sovrapposizioni tra vittime di tratta, migranti trafficati e rifugiati. Le vittime di tratta possono (anche) essere migranti trafficati o rifugiati che fuggono dalla persecuzione o altre forme di pericolo nei paesi di provenienza, essendo particolarmente vulnerabili di fronte ai trafficanti. In modo analogo, migranti e rifugiati che sono stati trafficati sono soggetti a essere sfruttati a causa della mancanza di opportunità nel paese di destinazione e in relazioni ai costi associati con il movimento. Se emergono ulteriori elementi della tratta, il loro sfruttamento li rende vittime di tratta. Lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria possono essere garantiti alle vittime di tratta che rischiano la persecuzione nel caso di rimpatrio nel paese di provenienza, se esso è riluttante o incapace di proteggerli, a seconda delle singole circostanze.

La Convenzione di Ginevra relativa allo status dei rifugiati del 28 luglio 1951 fornisce la definizione universale di rifugiato, che viene estesa da definizioni contenute in strumenti regionali e normativa nazionale, a seconda del caso.

V. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx> e <https://emergency.unhcr.org/entry/250585/refugee-definition>.

Il principio di *non-refoulement* garantisce che nessun individuo possa essere rimandato in un paese in cui potrà subire torture, trattamenti crudeli, disumani o degradanti, o punizioni e altri danni irreparabili. Tale principio si applica a tutti i migranti, in ogni momento a prescindere dal loro status.

V. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>.

5.2.4 Sensibilizzare i frequentanti sulle connessioni fra tratta e terrorismo, come indicato nella ris. 2331/2016 del Consiglio di sicurezza.

i. In ambito internazionale, il terrorismo non viene descritto per il tramite di una definizione esaustiva e onnicomprensiva, sebbene comunemente venga concepito come una serie di attività perpetrate al fine di intimidire un gruppo o uno Stato, attraverso l'utilizzo della violenza, per ragioni ideologiche e politiche (v. il Capitolo 6.1 di questo Manuale). Il terrorismo, come sancito da alcuni documenti internazionali, come la ris. 2331/2016 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, può avere forti legami con la tratta di esseri umani, principalmente in riferimento ai profitti ottenuti nello svolgimento di attività criminali risultanti dalla tratta di individui ai fini del loro sfruttamento (per lavoro, prestazioni sessuali, riduzione in schiavitù, ...). La radicalizzazione dei giovani è uno dei più comuni terreni per il reclutamento di (nuovi) membri, con propagande mirate al nucleo familiare,

attraverso legami nella comunità o mediante *social media*. Con riferimento alla ris. 2331/2016, le vittime di tratta da parte di gruppi terroristici dovrebbero essere classificate come vittime del terrorismo, pertanto la loro protezione, le indagini, e il perseguimento di tali attività andrebbero svolte di conseguenza, supportate da legami di cooperazione formale e informale tra entità statali, ONG e società civile.

Ris. 2331/2016 par. 10. V. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2331.pdf.

ii. La raccolta di dati nelle aree interessate dal conflitto e l'analisi disaggregata di questi possono rivelarsi un meccanismo di prevenzione efficace. In questo quadro di riferimento è cruciale che la conoscenza dei fattori di rischio venga resa disponibile all'interno delle comunità più vulnerabili e al contempo occorre ingaggiare i *leader* locali, le entità religiose per debellare le ideologie estremiste e aumentare anche la partecipazione della componente femminile. Inoltre, devono essere poste in essere misure diversificate (di breve/medio/lungo termine) a seconda delle specifiche vulnerabilità, per far fronte a richieste di assistenza, supporto e recupero. La tratta di esseri umani si interseca con la criminalità organizzata transnazionale, mettendo a rischio i processi di pace e stabilizzazione. Le attività criminali perpetrate dai trafficanti generano abitualmente ingenti profitti. L'analisi dei flussi di denaro associati alla tratta è cruciale per accertare il fenomeno e può condurre all'identificazione di attività criminali perpetrate da terroristi, quali fonti di finanziamento.

iii. Indagini supportate da elementi di *intelligence* e sui movimenti di denaro possono fornire una varietà di prove/indizi per individuare il fenomeno, identificando i flussi finanziari e i "mercati" nei quali le vittime vengono sfruttate. Rintracciare e disarticolare simili attività richiede innanzi tutto la comprensione del loro *modus operandi*, che significa sostanzialmente scoprire come, quanto spesso, da e verso dove, il denaro viene trasferito. Il c.d. *Hawala system*, che consente di muovere fondi tra un paese di origine e uno di destinazione senza lasciare traccia, è un ausilio utile per la criminalità organizzata e viene utilizzato anche dai gruppi terroristici.

Hawala è il nome associato a un sistema di trasferimento del denaro senza necessità di attraversare una frontiera, attraverso una rete clandestina in cui un soggetto/gestore in un paese accetta denaro contante da un cliente e successivamente un altro soggetto in una nazione differente consegna l'ammontare equivalente (sottratta una commissione) a un altro cliente. *Hawala* è un sistema illegale in quanto le transazioni avvengono al di fuori del sistema bancario convenzionale e dei regolamenti ad esso collegati.
V.<http://documents.worldbank.org/curated/en/410351468765856277/Informal-funds-transfer-systems-an-analysis-of-the-Hawala-System>.

5.2.5 Valutare il rischio di tratta nei teatri operativi delle missioni internazionali e addestrare i frequentanti ad agire in modo adeguato, in ottemperanza del mandato.

Commentario

i. I paesi in cui si svolgono operazioni internazionali sono normalmente caratterizzati da instabilità, quadri legislativi insufficienti e mancanza di istituzioni stabili ed efficienti, rappresentando perciò terreno fertile per il fiorire di attività e network criminali. Tali situazioni prevalgono durante i conflitti armati e nelle aree post-conflittuali, dove sono schierate operazioni finalizzate a portare pace e stabilità. In tali contesti la tratta può contribuire significativamente a minare gli sforzi per ristabilire la stabilità di quell'area e garantire processi di pace durevoli. Le vulnerabilità preesistenti sono esacerbate da altri fattori come la povertà, la discriminazione, l'ineguaglianza, la violenza e l'impoverimento. I trafficanti sfruttano individui vulnerabili per guadagnare profitti e assoggettando le vittime attraverso abusi fisici o psicologici, approfittando di pratiche tradizionali e usanze della cultura locale.

V. gli indicatori di THB sviluppati dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC): https://www.unodc.org/pdf/HT_indicators_E_LOWRES.pdf.

ii. La disgregazione familiare, la mancanza di una comunità o uno Stato di supporto, spingono le persone a fuggire in cerca di sicurezza fisica o economica. A causa di discriminazioni di genere, di violenza domestica subita nella famiglia e marginalizzazione dalle comunità locali, le donne diventano particolarmente vulnerabili alla tratta. I costi del viaggio sono spesso sostenuti dai trafficanti, generando nelle vittime timore di rappresaglie e incapacità di rimborsare il dovuto. Tale dipendenza dal debito crea a sua volta assoggettamento a molteplici forme di abuso. Inoltre, coloro che rientrano nei paesi di provenienza subiscono ulteriori conseguenze e traumi psicologici a causa della stigmatizzazione da parte delle famiglie e per la mancanza di politiche efficaci di reintegrazione. Il rischio di essere nuovamente vittime di tratta diviene quindi alto.

iii. Le operazioni internazionali possono contribuire efficacemente a combattere la tratta, stabilendo un sistema per monitorare, prevenire, minimizzare, investigare e perseguire il coinvolgimento del personale della missione stessa in attività che supportino la tratta di essere umani e altri abusi e sfruttamenti sessuali; tali missioni (quando il mandato lo prevede) supportano gli sforzi nazionali per prevenire la tratta di esseri umani in condizioni di post-conflitto, in particolare

attraverso attività conformi allo stato di diritto. Le componenti militari, di polizia e civili possono sviluppare sinergie e creare un ambiente sicuro, addestrando le istituzioni locali e fornendo assistenza. Un approccio basato sul rispetto dei diritti umani è fondamentale in tutte le attività poste in essere dalle parti interessate; approcci multidisciplinari, cooperazione multi-agenzia, sono elementi essenziali per affrontare la tratta di esseri umani e proteggere i diritti delle vittime. Nelle aree destabilizzate e post-conflittuali è anche opportuno aumentare la consapevolezza sul problema della tratta, attraverso la diffusione di campagne di informazione indirizzate a gruppi specifici, in particolare le categorie vulnerabili, vittime potenziali di reclutamento ai fini dello sfruttamento.

- a. Per creare un meccanismo affidabile di assistenza alle vittime di tratta, l'attività più urgente e pertinente è la loro identificazione, possibilmente nella fase iniziale. Le persone trafficate non sempre comprendono il proprio stato di vittime di sfruttamento o possono essere riluttanti a denunciare. Esistono molteplici fattori che impediscono alle vittime di cercare aiuto. In generale tale atteggiamento origina da esperienze protratte di abuso, violenza, traumi ripetuti, il che produce effetti devastanti sull'autoconsapevolezza e sulla volontà di partecipare al processo investigativo. Le vittime non si riconoscono come tali e spesso temono rappresaglie da parte dei loro aguzzini.
- b. Allo scopo di identificare le vittime di tratta, può essere conveniente approfittare di strumenti già esistenti e migliori pratiche ritagliate sull'esperienza. Gli indicatori standard possono essere utili per mettere in luce un potenziale rischio di tratta, come evidenti abusi fisici o psicologici, condizioni di povertà, libertà di movimento limitata o strani orari per gli spostamenti. Ulteriori segnali generici possono essere connessi con l'aspetto o il comportamento (ferite, atteggiamento impaurito, scarsa conoscenza della lingua locale, non possedere un telefono, non avere denaro, detenere documenti falsi o non essere in possesso di documenti di viaggio, condizioni di vita non igieniche, ...) ma esistono anche molti indicatori specifici correlati a peculiari forme di sfruttamento, come lo sfruttamento della manodopera (lunghi orari di lavoro, assenza di misure di protezione, assenza di un'assicurazione, salari molto bassi, ...) o di abusi sessuali (prostituzione, mancata prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili, ...).
- c. Quando non compaiono segni visibili, operatori e investigatori devono adottare un approccio differente per ottenere informazioni dalle vittime e per costruire un rapporto di fiducia con esse. I meccanismi di identificazione tempestiva delle vittime sono essenziali per stabilire misure di protezione effettive. L'approccio deve essere integrato, olistico e basato sulla tutela dei diritti umani. Una tecnica specifica e spesso raccomandata è quella di assicurarsi che le vittime di tratta siano primariamente trattate come portatrici di diritti e non come delinquenti, sebbene possano aver preso parte

ad attività criminali. Questo può aiutare a vincere la riluttanza nel cercare aiuto. In secondo luogo, occorre dare priorità ai trattamenti medici e al supporto psicologico. Le presunte vittime dovrebbero essere trattate individualmente, tenendo presente il genere e l'età, per specifiche misure di protezione (per esempio, se possibile, sarebbe preferibile che operatrici femminili parlassero con le donne) e trattamenti speciali devono essere riservati a determinate categorie (donne incinte, soggetti con disabilità, ...). Inoltre sono previste dettagliate disposizioni di legge quando si avvicinano i minori. L'utilizzo di assistenti locali, come gli interpreti, dovrebbe seguire procedure ponderate e la loro diretta associazione con le vittime andrebbe contenuta.

- d. Le scene del crimine vanno isolate e le prove raccolte in maniera da poter essere ammesse al processo in maniera legittima e conforme alla legislazione vigente. Le vittime dovrebbero essere trasportate in un luogo sicuro. Se disponibile, occorre far ricorso al supporto dei servizi sociali, autorità sanitarie ovvero ONG. Le presunte vittime vanno arrestate solo in presenza di un quadro legale e probatorio concreto, in ogni caso non dovrebbero mai essere detenute con gli altri prigionieri.
- e. Misure di protezione standard richiedono di provvedere supporto e protezione alle vittime, tra cui assicurare l'accesso a un alloggio sicuro, servizi medici e psicologici, gestione dello stress e, quando possibile, assistenza materiale, servizio di interpretariato, tutela legale, opportunità educative e lavorative, esenzione dall'azione penale, supporto finanziario, rimpatrio sicuro e reintegrazione in conformità al principio di *non-refoulement* (v. 5.2.3.ii). Le esigenze e la sicurezza delle vittime assumono carattere prioritario e le politiche applicate ai singoli casi andrebbero adattate alle necessità dei sopravvissuti. Tale approccio incentrato sulle vittime mira a minimizzare la re-traumatizzazione che fa seguito al processo e alle indagini a esso collegate. Se possibile, strumenti pratici come la registrazione delle interviste potrebbero essere di ausilio per evitare che la vittima debba ripetere molteplici volte i particolari degli abusi subiti.

Secondo il diritto internazionale dei diritti umani il principio di *non-refoulement* garantisce che nessun individuo possa essere re-inviato in un paese in cui potrà subire torture, trattamenti crudeli, disumani o degradanti, o punizioni e altri danni irreparabili. Tale principio si applica a tutti i migranti, in ogni momento a prescindere dallo status del migrante. V. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>.

5.2.6 Esporre i principali meccanismi di cooperazione internazionale per indagare e perseguire la tratta di esseri umani.

i. Al fine di avviare un'attività di indagine e repressione della tratta di esseri umani è necessaria una cooperazione transfrontaliera inclusiva, che parta dalla condivisione e dalla combinazione di informazioni e migliori pratiche e mediante lo sviluppo di attività addestrative multi-livello, come anche dal costante interscambio tra componente di polizia, autorità di controllo della frontiera, autorità giudiziaria, esperti civili e responsabili delle indagini finanziarie. Tali approcci multidisciplinari possono supportare politiche di prevenzione, facilitate dal coinvolgimento di ONG selezionate e di organizzazioni della società civile, che possibilmente lavorino a contatto con le vittime e possano apportare punti di vista e prospettive differenziate durante lo svolgimento delle indagini.

L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) ha avviato un progetto su *Combating Human Trafficking along Migration Routes* inteso a migliorare la capacità degli Stati e dei partner interessati che vi partecipano di indagare e perseguire efficacemente la tratta di esseri umani e identificarne tempestivamente le vittime lungo le rotte migratorie promuovendo un approccio multilaterale fondato sui diritti umani.

V. <https://www.osce.org/projects/cthblixv>

In Italia, presso il Centro di Eccellenza per le Unità di Polizia di stabilità dei Carabinieri (CoESPU) si svolge la *OSCE International Live Exercises on Combating Trafficking along Migration Routes*. Nel corso di una settimana i partecipanti studiano le complesse interconnessioni fra tratta e migrazioni, al fine di identificare le sfide e mettere in luce le migliori pratiche per combattere la tratta di esseri umani lungo le rotte migratorie. In particolare, si dedica speciale attenzione, da un lato, a migliorare l'azione della giustizia penale per perseguire i trafficanti che operano lungo le rotte migratorie e, dall'altro, a dotare le autorità competenti di strumenti adeguati a identificare le vittime per garantire i diritti umani ed efficaci meccanismi di ricorso. V. <https://www.coespu.org/news/4th-osce-international-live-exercise-combating-human-trafficking-along-migration-routes>.

ii. L'intenzione della Convenzione UNTOC e dei suoi Protocolli addizionali (Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione, soppressione e persecuzione del traffico di esseri umani, in particolar modo donne e bambini/e; Protocollo contro il traffico di migranti via terra, mare e aria; Protocollo contro la fabbricazione e il traffico illeciti di armi da fuoco) è quella di facilitare la convergenza degli approcci legislativi nazionali con l'istituzione di fattispecie criminose condivise, nonché di supportare l'efficacia della cooperazione internazionale nelle attività di indagine e di esercizio dell'azione penale sui casi di tratta degli esseri umani.

Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, 15 novembre 2000 (traduzione non ufficiale)

Art. 5 - Penalizzazione della partecipazione a un gruppo criminale organizzato

1. Ogni Stato Parte adotta le misure legislative e di altra natura necessarie a conferire il carattere di reato, laddove commesso intenzionalmente:

(a) A una o a entrambi delle seguenti condotte quali reati distinti da quelli che comportano

il tentativo o la consumazione di un'attività criminale:

(I) L'accordarsi con una o più persone per commettere un reato grave per un fine concernente direttamente o indirettamente il raggiungimento di un vantaggio economico o altro vantaggio materiale e, laddove richiesto dalla legislazione interna, riguardante un atto commesso da uno dei partecipanti in virtù di questa intesa o che coinvolge un gruppo criminale organizzato;

(II) La condotta di una persona che, consapevole dello scopo e generale attività criminosa di un gruppo criminale organizzato o della sua intenzione di commettere i reati in questione, partecipa attivamente:

a. alle attività criminali del gruppo criminale organizzato;

b. ad altre attività del gruppo criminale organizzato consapevole che la sua partecipazione contribuirà al raggiungimento del suddetto scopo criminoso;

(b) All'organizzare, dirigere, facilitare, incoraggiare, favorire o consigliare la commissione di un reato grave che coinvolge un gruppo criminale organizzato.

2. La conoscenza, l'intenzione, lo scopo, l'obiettivo o l'accordo di cui al paragrafo 1 del presente articolo possono essere dedotti da circostanze obiettive basate su fatti.

3. Gli Stati Parte le cui legislazioni interne richiedono il coinvolgimento di un gruppo criminale organizzato ai fini dei reati di cui al paragrafo 1 (a) (I) del presente articolo assicurano che le loro leggi interne coprono tutti i reati gravi che coinvolgono gruppi criminali organizzati. Tali Stati Parte, nonché gli Stati Parte le cui leggi interne richiedono un atto intrapreso in virtù dell'accordo ai fini dei reati di cui al paragrafo 1 (a) (I) del presente articolo, informano di ciò il Segretario generale delle Nazioni Unite al momento della firma o del deposito del loro strumento di ratifica, accettazione o approvazione della presente Convenzione o dell'adesione alla stessa.

V. <https://uif.bancaditalia.it/normativa/norm-antiricic/convenzioni/conv-palermo.pdf>.

iii. La tratta di esseri umani assume sempre di più i caratteri della criminalità transazionale. Pertanto il contrasto a tale fenomeno avviene nell'ampio quadro delle attività transfrontaliere, attraverso meccanismi di collaborazione tra il settore pubblico e privato, mediante campagne di prevenzione e sensibilizzazione e relativa attività di indagine. Tutto ciò richiede cooperazione transnazionale (giudiziaria e di polizia), nonché un flusso di informazioni che viaggi su canali di comunicazione a livello bilaterale e regionale o attraverso agenzie internazionali (es. EUROPOL, EUROJUST, FRONTEX, INTERPOL, UNODC, IOM) per smantellare i network criminali, nonché proteggere e assistere i migranti vittime di tratta, sfruttati ovvero oggetto di abusi. Una cooperazione internazionale su vasta scala include lo scambio di informazioni, condivisione di *intelligence*, attività congiunte di monitoraggio, coinvolgendo le forze dell'ordine e includendo i servizi svolti dalle organizzazioni non governative.

L'UNDOC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) è un'entità delle Nazioni Unite che si occupa di contrasto alla tratta degli esseri umani e traffico dei migranti. Consta di attività di prevenzione e attività di protezione delle vittime, promuovendo la cooperazione transnazionale e fornendo strumenti pratici per lo sviluppo di capacità ed expertise locali. Il

Model Law against Trafficking in Persons è stato sviluppato dall'UNODC per assistere gli Stati nell'implementare le disposizioni contenute nel Protocollo di Palermo. V: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UNODC_Model_Law_on_Trafficking_in_Persons.pdf.

L'UNODC ha inoltre sviluppato il *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* che fornisce uno sguardo d'insieme completo sul fenomeno della tratta con specifiche linee guida riferite a meccanismi di contrasto”.

V. https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/global_report_on_trafficking_in_persons/07-89375_Ebook5B15D.pdf.

Infine il UNODC *Thematic Paper on Countering Trafficking in Persons in Conflict Situations* è consultabile su: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2018/17-08776_ebook-Countering_Trafficking_in_Persons_in_Conflict_Situations.pdf.

Le iniziative europee in tale settore includono la Strategia dell'Unione Europea per l'eradicazione della tratta di esseri umani (https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_strategy_towards_the_eradication_of_trafficking_in_human_beings_2012-2016_1.pdf) nonché la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 16 maggio 2005 (<https://rm.coe.int/168008371d>). Il Gruppo di esperti nella lotta contro la tratta di esseri umani (GRETA) è responsabile per il monitoraggio dell'implementazione della convenzione. V. <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/greta>.

Sull'approccio della UE si veda anche S.H. Krieg, *Trafficking in Human Beings: The EU Approach between Border Control, Law Enforcement and Human Rights* (2009) 15, 6 *European Law Journal* 775.

iv. Molte organizzazioni internazionali possono non avere uno specifico mandato per combattere la tratta di esseri umani. Tuttavia, esistono delle connessioni tra il fenomeno della tratta e altre attività criminali che possono sovrapporsi. Comprendere il complesso *modus operandi* della tratta può supportare l'integrazione di meccanismi già esistenti e strumenti di risposta per (porre in essere) azioni combinate (di contrasto). Una menzione specifica va fatta a meccanismi e piattaforme quali *UN Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT)*, *UN Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons*, e *Global Protection Cluster Anti-trafficking Task Team*.

Il network ICAT è un *policy forum* incaricato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite di migliorare il coordinamento tra le agenzie ONU e altre rilevanti organizzazioni internazionali, per facilitare un approccio olistico e globale per prevenire e combattere la tratta di esseri umani, ivi compresi la protezione e il supporto alle vittime. V. <http://icat.network/>. La *United Nations Action for Cooperation Against Trafficking in Persons* è un progetto teso ad assicurare l'approccio coordinato al contrasto della tratta nell'area del Greater Mekong Sub-region e oltre. V. <http://un-act.org/>. Il *Global Protection Cluster Anti-Trafficking Task Team* mira a sviluppare una guida negli interventi anti-tratta attraverso risposte umanitarie. V. <http://www.globalprotectioncluster.org/2018/09/04/new-report-anti-trafficking-in-humanitarian-responses/>.

v. È pressoché impossibile che una singola organizzazione o istituzione sia in grado di predisporre in autonomia tutte le misure necessarie per supportare le vittime di tratta. È pertanto essenziale adottare un ampio approccio di partenariato basato sui network specializzati per assistere le vittime localmente e a livello internazionale. I *National Referral Mechanisms* (NRMs) tendono a identificare, proteggere e assistere le vittime di tratta coinvolgendo autorità pubbliche e società civile, prevedendo un approccio incentrato sulle vittime e sulla prevenzione del *re-trafficking*.

V. *National Referral Mechanisms – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook* (2004) pubblicato dall' OSCE *Office for Democratic Institutions and Human Rights* (ODIHR) che fornisce una guida su come prevedere e attuare meccanismi e strutture sostenibili per combattere la tratta di esseri umani e sostenere le vittime, e su come monitorare e rafforzare le loro capacità <https://www.osce.org/odihr/13967>. V. anche: Liu, G. (2017) *National Referral Mechanisms for Victims of Human Trafficking: Deficiencies and Future Development*, in McAuliffe, M. e Klein Solomon, M. (Conveners) (2017) *Ideas to Inform International Cooperation on Safe, Orderly and Regular Migration*, IOM: Geneva https://publications.iom.int/system/files/pdf/national_referral_mechanisms.pdf.

CAPITOLO 6

IL TERRORISMO

6.1 Definizioni

6.1.1 Sebbene non esista una definizione universalmente condivisa di terrorismo, dal 1963 la comunità internazionale ha elaborato vari strumenti giuridici internazionali per prevenire e perseguire gli atti terroristici. Tali strumenti sono stati sviluppati sotto gli auspici delle Nazioni Unite e della IAEA (*International Atomic Energy Agency*) ovvero da organizzazioni regionali – come il Consiglio d'Europa – che definiscono specifici **atti di terrorismo**.

Attualmente esistono diciannove convenzioni vigenti sulle attività illecite commesse contro l'aviazione civile, la navigazione, le piattaforme marine, le persone protette a livello internazionale, le presa di ostaggi, la protezione del materiale nucleare, i bombardamenti terroristici e gli esplosivi al plastico, la soppressione dei finanziamenti e la prevenzione del terrorismo. Un elenco riepilogativo è disponibile su: <https://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>.

A partire dal 2000, nell'ambito delle Nazioni Unite sono stati condotti negoziati per concludere una Convenzione onnicomprensiva sul terrorismo, ma fino ad oggi non hanno ottenuto successo.

6.1.2 Gli **elementi comuni degli atti di terrorismo** sono la commissione di crimini o atti violenti, in tempo di pace o durante un conflitto, con l'obiettivo di inculcare paura e terrore, per intimidire o costringere la popolazione civile e/o influenzare la politica di un governo o di un'organizzazione internazionale attraverso l'intimidazione e la coercizione.

La Camera d'appello del Tribunale speciale per il Libano ha ritenuto che in base ai trattati, alle risoluzioni delle Nazioni Unite alla prassi legislative e giudiziaria degli Stati la definizione di terrorismo in tempo di pace secondo il diritto internazionale comprenda tre elementi: la commissione o la minaccia di un atto criminale (per esempio omicidio, rapimento, presa di ostaggi, incendio doloso); l'intenzione di diffondere la paura fra la popolazione, o costringere direttamente o indirettamente un ente nazionale o internazionale a intraprendere o astenersi da una certa azione; infine, un elemento di transnazionalità. V. *Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging*, Case No. STL-11-01/I, 16.2. 2011, par. 85: <https://www.refworld.org/cases,STL,4d6280162.html>.

Gli atti di terrorismo sono catalogati come criminali, in tempo di pace o in guerra, sia dalla legislazione nazionale sia dal diritto internazionale. Ai fini del presente Manuale il termine “**gruppi terroristici**” indica i gruppi che compiono atti di terrorismo.

6.1.3 Il divieto di atti o minacce di violenza, tesi a terrorizzare la popolazione civile è ampiamente riconosciuto come norma del diritto internazionale consuetudinario, che si applica sia nei conflitti armati internazionali sia in quelli non internazionali. L’art. 33 della quarta Convenzione di Ginevra (GC IV), applicabile ai territori delle parti in conflitto ma anche ai territori occupati nei conflitti armati internazionali, proibisce “tutte le misure di intimidazione o di terrorismo.” Gli articoli 51.2 AP I e 13.2 AP II che si applicano nei conflitti armati internazionali e non internazionali, rispettivamente, prevedono che “atti o minacce di violenza, con lo scopo primario di diffondere il terrore tra la popolazione civile, sono proibiti” mentre l’art. 4.2.d AP II stabilisce ulteriormente che gli atti di terrorismo devono considerarsi proibiti in qualunque tempo e luogo.

Il Tribunale Penale Internazionale per l'ex Jugoslavia (TPIJ) ha stabilito che la proibizione del terrore contenuta negli articoli 51.2 AP I e 13.2 AP II equivale a un divieto specifico nell’ambito della proibizione consuetudinaria dell’attacco contro civili e che la *mens rea* del crimine consiste nell’intenzione di rendere la popolazione civile o persone civili che non partecipano alle ostilità l’obiettivo di atti o minacce di violenza con l’intento specifico di diffondere il terrore fra la popolazione. V. ICTY, *Stanislav Galić*, IT-98-29-T, Trial Judgement, 5 December 2003, par. 98; *Dragomir Milošević*, IT-98-29/1-A, Appeal Judgement, 12 November 2009, par. 37.

6.1.4 Sebbene la responsabilità primaria di perseguire i crimini di terrorismo risieda nei sistemi giuridici nazionali, le convenzioni internazionali per prevenire e punire gli atti di terrorismo (v. 6.1.1.) prevedono assistenza giudiziaria reciproca fra gli Stati parte, condivisione di informazioni, estradizione e trasferimento dei terroristi per affrontare il processo o per assicurare le prove per l’accusa.

Gli atti di terrorismo commessi in un conflitto armato possono inoltre comportare una responsabilità penale individuale in base al diritto penale internazionale e sono identificati come crimini di guerra secondo gli Statuti del TPIR (art. 4.d) e del Tribunale Speciale per la Sierra Leone (art. 3.d).

6.2 Linee Guida

6.2.1 *Abilitare i frequentanti a condurre analisi di genere al fine di valutare come i ruoli e le dinamiche sociali influenzino gli atti di terrorismo.*

Commentario

i. L'analisi di genere mostra come i ruoli sociali e le dinamiche culturali influenzano gli atti di terrorismo, con particolare riguardo ai differenti ruoli delle donne come vittime, facilitatrici, reclutatrici, responsabili di crimini di terrorismo, ma anche protagoniste che possono svolgere un ruolo importante nel contrastarli e prevenirli. Definire la dimensione di genere è cruciale per identificare i rischi e aumentare la consapevolezza, in particolare attraverso la condivisione di informazioni. Il terrorismo non è un fenomeno neutrale rispetto alla dimensione di genere e condurre un'appropriata analisi accompagnata da tale considerazione può essere di aiuto nel disegnare una politica preventiva e repressiva maggiormente inclusiva (ad esempio utilizzando il modello PMESII per definire il contesto allargato in cui i gruppi possono esercitare un'influenza). Integrare le considerazioni di genere nell'analisi del fenomeno consentirebbe una comprensione il più possibile olistica della situazione e una migliore prevenzione della stessa.

PMESII è un acronimo sviluppato nelle forze armate statunitensi. Viene utilizzato configurare un approccio strutturato, in una situazione operativa, a scopo di analizzare l'ambiente esterno. L'acronimo sta per *Political, Military, Economic, Social, Information, Infrastructure*. V. http://pmesii.dm2research.com/index.php/Main_Page.

ii. Quando gli aspetti di genere non vengono presi in considerazione, le operazioni internazionali possono avere una minore comprensione dell'ambiente operativo e una scarsa consapevolezza della situazione, degenerando inevitabilmente in minacce per la sicurezza. A seconda del mandato dell'operazione, occorrerebbe raccogliere e analizzare la più vasta quantità possibile di informazioni su donne e uomini, ragazzi e ragazze affiliati ai gruppi terroristici nelle zone di interesse, con conseguente valutazione dei rischi. Tale approccio offrirebbe agli operatori internazionali una visione più chiara di come i gruppi terroristici applichino strategie di genere nelle attività di reclutamento e nelle tecniche di propaganda.

iii. Nello svolgere l'analisi di genere – al fine di identificare il rischio di atti terroristici – occorre tenere presente che le donne non sempre rivestono un ruolo pubblico. La loro visibilità può dipendere dal contesto e dalle norme locali, dall'ideologia, dalla cultura e dalle necessità del gruppo a cui appartengono e dalla loro stessa volontà.

- a. In particolari contesti, talune forme di abuso sessuale sono state utilizzate per generare un profitto immediato o per attrarre e reclutare i combattenti, con la promessa di “benefici”, come mogli, schiave, o altre simili forme di

“remunerazione”. La pratica di fornire sistematicamente, vendere, condividere, scambiare schiave del sesso, è stata utilizzata in modo consistente all’interno di certi gruppi, creando un effetto propulsivo sul livello di motivazione personale dei combattenti e favorendo la coesione in quelle comunità. La schiavitù sessuale è stata ricompresa nell’ideologia di supporto e ha contribuito alla funzionalità di quelle organizzazioni.

- b. In altri contesti, i gruppi terroristici hanno approfittato degli stereotipi di genere e dei pregiudizi, per cogliere di sorpresa i loro avversari. Le donne sono state utilizzate inizialmente come schiave sessuali, ma in un secondo momento sono state impiegate nella condotta delle ostilità, ivi inclusi gli attacchi esplosivi suicidi, con caratteristiche diversificate rispetto a quelle dei loro omologhi maschili, come per esempio l’effetto sorpresa (le donne vengono percepite come madri) quando attaccano obiettivi civili, sebbene talora possano rifiutarsi di innescare la detonazione.

V. L. Dietrich e S.E. Carter, *Gender and Conflict Analysis in ISIS Affected Communities of Iraq*, May 2017 <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rr-gender-conflict-isis-affected-iraq-300517-en.pdf>.

6.2.2 Abilitare i frequentanti a riconoscere il ruolo delle donne nella propaganda e nel reclutamento per scopi terroristici.

Commentario

i. Tradizionalmente alle donne sono stati affidati compiti “leggeri”, come la logistica o il reclutamento, ma, nella realtà, esse hanno svolto una serie di ruoli diversificati all’interno dei gruppi terroristici, oltre a prendersi cura dei mariti e a crescere i figli. Sia all’estero sia nei teatri operativi, le donne hanno avuto un ruolo attivo nel disseminare la propaganda e nel raccogliere fondi, sia individualmente sia attraverso piccoli network, così come nel reclutare altre donne o uomini a fini terroristici.

V. S.V. Raghavan e V. Balasubramaniyan, *Evolving Role of Women in Terror Groups: Progression or Regression?* Journal of International Women's Studies, 15(2), 2014, pp. 197-211 <http://vc.bridgew.edu/jiws/vol15/iss2/13>; e J. Cook e G. Vale, *From Daesh to Diaspora: Tracing the Women and Minors of Islamic State*. International Centre for the Study of Radicalisation. Department of War Studies, King’s College London <https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/ICSR-Report-From-Daesh-to-%E2%80%98Diaspora%E2%80%99-Tracing-the-Women-and-Minors-of-Islamic-State.pdf>.

ii. Il differenziato approccio propagandistico rivolto alle donne fa intravedere una metodologia di reclutamento basata sull’idea prosaica e attraente di entrare a

far parte di gruppi rilevanti, ottenendo ruoli e compiti attivi, superando la marginalizzazione, facendo esperienza di stili di vita alternativi, ricevendo opportunità di lavoro e visibilità sociale, talvolta come decisione derivante da una scelta del partner o della famiglia. I gruppi terroristici hanno utilizzato la propaganda come uno strumento di reclutamento, per convincere sia uomini sia donne, con la promessa di qualche forma di retribuzione, a prescindere dai differenti interessi coinvolti e dalle specifiche narrative di genere (successo, denaro e benefici sessuali per gli uomini, in confronto a rilevanza sociale e apprezzamento della comunità per le donne)

iii. Le donne sono state impiegate strategicamente per il reclutamento, al fine di attrarre nuovi affiliati, tramite sofisticate piattaforme on-line, talvolta per incoraggiare altre donne a sposare dei combattenti o per attirare questi ultimi con la promessa di ricompense di natura sessuale, presumibilmente approfittando del loro – reale o percepito – senso di ineguaglianza, ingiustizia, mancanza di opportunità.

iv. Allo scopo di debellare il terrorismo è fondamentale comprendere la complessa struttura motivazionale che si cela dietro l'ideologia dei differenti gruppi. Inoltre, quando si analizzano le motivazioni personali che inducono gli individui a unirsi, si possono indubbiamente identificare ragioni di natura politica, ideologica o religiosa, mentre la percezione stereotipata delle donne che si uniscono agli stessi gruppi è meramente collegata a fattori emotivi, come l'amore o il sentimento di odio e di vendetta (per esempio, il dolore personale per aver perso un membro della famiglia durante le ostilità). I fattori motivazionali possono essere multiformi e ulteriori analisi ad ampio spettro dovrebbero considerare i fattori di genere per una migliore comprensione e una più appropriata risposta agli atti di terrorismo.

V. *Enhancing Women's Role in International Countering Violent Extremism Efforts*, Advanced Research Workshop, NATO, 19-21 March 2018, <http://ebooks.iospress.nl/volume/enhancing-womens-roles-in-preventing-and-countering-violent-extremism-p-cve>.

v. Al fine di prevenire il reclutamento femminile è necessario capire come i gruppi terroristici riescano a reclutare le donne e quale tipo di motivazione riesce ad attrarle e affiliarle con successo. Tuttavia, è essenziale ricordare che ogni gruppo terroristico è relativamente specifico, in quanto genericamente ha ritagliato le proprie metodologie basandosi su tradizioni, culture e ideologie specifiche al proprio contesto, pertanto è ipotizzabile che ciascuno utilizzi diverse procedure e pratiche.

6.2.3 *Rendere i frequentanti consapevoli del ruolo delle donne come combattenti all'interno dei gruppi terroristici.*

Commentario

i. L'utilizzo strategico e tattico delle donne sfrutta dinamiche di genere, pregiudizi e lacune nella sicurezza, per assecondare la lotta dei combattenti. Negli anni '80 le donne hanno iniziato a giocare un ruolo più visibile, assumendo compiti come attentatori suicidi e svolgendo attività in prima linea. Gli attacchi perpetrati da donne suicide attirano una diffusa attenzione dei media, generando il terrore tra la popolazione.

ii. Per ottenere una più ampia comprensione del fenomeno, può essere importante capire che non tutte le donne subiscono coercizione e imposizioni nell'azione terroristica. Secondo gli stereotipi, si considerano le donne come vittime del gruppo e non attori volontari. C'è un ampio pregiudizio sul fatto che non vi sia una scelta deliberata nel processo di affiliazione, così che le donne non ottengono ruoli strategici o rilevanti in battaglia, ma sono bensì confinate nella passiva accettazione delle decisioni e degli stili di vita dettati dalla famiglia e dal partner. Tuttavia, talune donne si sono affiliate deliberatamente, a causa di convinzioni motivazionali profonde, tanto quanto quelle della controparte maschile.

iii. Nel 1976 le *Liberation Tigers of Tamil Eelam* (LTTE) crearono nel nord est dello Sri Lanka un gruppo di insurrezione secessionista, definito come organizzazione terroristica da 32 paesi. Il gruppo reclutò donne in maniera massiccia nel 1980 e nel 1986 costituì un'ala militare di sole donne, le *Birds of Freedom*, che rappresentavano il 15-30% della forza di combattimento. Le motivazioni che portavano le donne a partecipare ai combattimenti erano ampiamente le stesse degli uomini.

Per ulteriori esempi, v. C. Boutron, *La participation des femmes aux luttes armées. Pour un renouvellement des approches de l'acteur combattant*. Institut de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire (IRSEM), 25 Juillet 2018, pp. 2, 5, <https://www.defense.gouv.fr/english/la-yout/set/print/media/documents-telechargeables/irsem/pdf-publications/notes/nrs/2018/nr-n-60-2018-la-participation-des-femmes-aux-luttes-armees.-pour-un-renouvellement-des-approches-de-l-acteur-combattant>.

iv. Secondo quanto riferito da alcuni documenti, tra il 2014 e il 2018, per la prima volta, il gruppo jihadista c.d. Stato islamico (anche indicato come ISIL, ISIS o *Daesh*) ha accettato in misura sempre maggiore che le donne assumessero ruoli attivi nella sicurezza e che avessero accesso all'addestramento finalizzato al combattimento, rendendo obbligatorio anche per le donne imbracciare le armi. La *al-Khansa Brigade*, o polizia morale femminile, ha agito in supporto dell'ISIS nel

far rispettare i dettami della *sharia*, anche con compiti di sorveglianza, combattimento, *intelligence* e infiltrazione, o per commettere omicidi.

V. A. Speckhard e A. Almohammad, *The Operational Ranks and Roles of Female ISIS Operatives: From Assassins and Morality Police to Spies and Suicide Bombers*. International Center for the Study of Violent Extremism, Research Reports (2017: <http://www.icsve.org/research-reports/the-operational-ranks-and-roles-of-female-isis-operatives-from-assassins-and-morality-police-to-spies-and-suicide-bombers/>).

6.2.4 Fare uso delle considerazioni di genere nelle politiche di prevenzione e nelle strategie di contrasto al terrorismo.

Commentario

i. Le operazioni internazionali devono fronteggiare l'aumento dei rischi per la propria sicurezza, collegati alla minaccia di attacchi terroristici che avvengono di frequente nelle aree di missione. Il terrorismo è una minaccia piuttosto complessa, con profonde radici motivazionali, che risiedono nella dimensione sociale delle comunità. Comprendere il fenomeno richiede un approccio onnicomprensivo, al fine di applicare misure di prevenzione e strategie di contrasto consistenti. Tra i fattori motivazionali può valere la pena citare l'assenza di *governance* e/o giustizia – reale o percepita – così come una crisi politica, economica o ideologica, la perdita di valori, i maltrattamenti, la violenza, il pericolo, la vendetta, la percezione di essere perseguitati, l'ingiustizia, la marginalizzazione (per motivi religiosi, culturali o etnici). Tutto ciò può generare profonda insoddisfazione negli individui e un certo senso di revanscismo. In un tale scenario, limiti sociali e personali possono permettere a nuove ideologie e organizzazioni non statali di guadagnare seguaci nel fornire supporto, protezione e motivazione.

Viste le prospettive di operazioni di pace in paesi considerati focolai di terrorismo e di estremismo violento, questi rischi diventeranno comuni, se non predominanti, nelle zone di missione. T. Smit, in *Multilateral Peace Operations and the Challenges of Terrorism and Violent Extremism*, analizza le nuove sfide che il terrorismo e l'estremismo violento presentano per le operazioni di pace multilaterali. V. SIPRI Background Paper (2017): <https://www.sipri.org/sites/default/files/2017-11/sipribp1711.pdf>.

ii. Al fine di approcciare il terrorismo con una strategia efficace, può essere d'ausilio analizzare quei fattori che normalmente non sono presi in considerazione in grande misura, come l'impatto in termini di genere del fenomeno sulle popolazioni locali e le conseguenze differenziate delle loro azioni. In generale, a causa della natura della violenza e del tipo di sfruttamento perpetrato nella selezione delle vittime, le procedure e le motivazioni sottostanti, le donne non sono

sottoposte allo stesso livello di rischio degli uomini. Inoltre, durante la fase di ricostruzione, non partecipano in misura egualitaria ai processi di reintegrazione.

iii. A livello internazionale, le Nazioni Unite svolgono un ruolo significativo. La *UN Global Counter-Terrorism Strategy*, adottata dall'Assemblea generale nel 2006, rappresenta un documento “vivente” che viene rivisto ogni due anni e che incarna il più ampio coordinamento dell'impegno internazionale sul contrasto al terrorismo, in conformità con le iniziative nazionali e regionali. Consiste in quattro pilasti e, nello specifico: affrontare le condizioni che tendono a diffondere il terrorismo; misure per prevenire e combattere il terrorismo; misure per creare la capacità degli Stati di prevenire e combattere il terrorismo e nel rafforzare il ruolo del sistema delle Nazioni Unite in tale ambito; misure per assicurare il rispetto dei diritti umani per tutti gli individui e dello stato di diritto come base fondamentale per la lotta al terrorismo.

iv. La comunità internazionale è particolarmente allarmata per i legami tra la violenza sessuale e la criminalità organizzata transnazionale, specialmente connessa alla tratta di esseri umani (v. il Capitolo 5.2.4. del Manuale). Ci sono molti esempi di abusi commessi con lo scopo di sfruttamento sessuale o lavorativo, che possono essere interpretati come un fattore strategico celato dietro le ideologie di gruppi armati terroristici. I profitti conseguiti da questi ultimi possono facilmente essere acquisiti attraverso l'utilizzo, per scopi criminali, di internet e altresofisticatae piattaforme. Una propaganda volutamente condizionata dalla prospettiva di genere è stata indirizzata a uomini e donne, con messaggi dedicati e differenziati. La ris. 2388/2017 del Consiglio di sicurezza dell'ONU mette in luce queste forti interconnessioni, indicando come tali legami possano esacerbare profondamente il conflitto e favorire l'instabilità e richiamando in tale contesto il ruolo delle proprie agenzie e dipartimenti.

Ris. 2388/2017 par. 11: [il Consiglio di sicurezza] chiede al *Counter-Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED), nell'ambito del suo mandato, sotto la guida del *Counter-Terrorism Committee* (CTC), e in stretta cooperazione con UNODC e altri enti appropriati, di aumentare l'impegno per includere, nelle sue valutazioni, informazioni sull'impegno degli Stati membri nell'affrontare il problema del traffico di esseri umani perpetrato ai fini di favorire il terrorismo, anche mediante il finanziamento o il reclutamento per la commissione di atti di terrorismo. V. <http://unscr.com/en/resolutions/2388>.

v. La violenza sessuale legata al conflitto (o CRSV, v. Capitolo 4 del Manuale) può essere rappresentata come una strategia dei gruppi terroristici, una risorsa per ottenere guadagno economico, coesione nel gruppo, aderenza agli ideali e, allo stesso tempo, uno strumento funzionale per distruggere le comunità di minoranze e gli individui che non aderiscono alla missione concettuale del gruppo. Le

risoluzioni dell'ONU e vari documenti internazionali hanno trattato ampiamente tali problematiche.

vi. Quando si progetta/conduce un'operazione internazionale, la fase di pianificazione strategica dovrebbe ricomprendere – quando appropriato – una comprensione esaustiva delle minacce emergenti e asimmetriche presenti nelle specifiche aree di interesse. Se non trattato in maniera appropriata, tale contesto può rappresentare una lacuna nella formazione e può risultare in un calo di efficacia. Comprendere le minacce legate all'ambiente specifico include anche riconoscere come i gruppi armati di terroristi sfruttano strategicamente gli stereotipi di genere. Partendo da lezioni identificate e apprese, tali gruppi hanno compreso l'impatto delle diseguaglianze di genere, mentre per un lungo periodo le forze di sicurezza non hanno preso in considerazione in modo appropriato la rilevanza di simili strategie e il loro impatto sulla capacità di risposta.

vii. Le considerazioni di genere nelle strategie anti-terrorismo dovrebbero sostenere meccanismi di prevenzione alternativi, come il fare riferimento alle donne nel contesto del nucleo familiare per prevenire la radicalizzazione giovanile ovvero confrontarsi con gruppi vulnerabili tradizionalmente marginalizzati, ad esempio dando spazio (ossia potere) alle donne e aumentando la loro partecipazione a livello decisionale. Inoltre, le politiche efficaci di contrasto al terrorismo dovrebbero contenere gli stessi livelli di capacità di attrattiva (affiliazione), che si percepisce nei gruppi terroristici.

V. F. Ní Aoláin e J. Huckerby, *Gendering Counterterrorism: How to, and How Not to, Just Security*, 1 May 2018 www.justsecurity.org/55522/gendering-counterterrorism-to/.

viii. Tra le misure di prevenzione potrebbe essere di ausilio interagire con le differenti comunità che sono presenti nell'area e con personalità locali di rilievo: gruppi differenti, siano essi rappresentanti dell'autorità religiosa, organizzazioni femminili o giovanili. Il dialogo sociale e interconfessionale potrebbe, ad esempio, supportare la prevenzione di ulteriori radicalizzazioni. Nelle aree destabilizzate, dove gli abusi e le forme di sfruttamento sono utilizzate per scopi strategici, anche le contro-strategie di genere devono essere molto specifiche, ad esempio nel caso di sfruttamento sessuale finalizzato al reclutamento o con motivazioni etniche.

Consiglio d'Europa, *Gender Equality, Counter-terrorism*: “Guardare all'impatto delle attività terroristiche in termini di genere implica riconoscere che le persone non sono uguali di fronte al rischio e non sono ugualmente capaci di riprendersi dagli attacchi, soprattutto i più vulnerabili che spesso includono le donne. Allo stesso modo, le risposte al terrorismo possono avere ripercussioni diverse su donne e uomini, per esempio è essenziale accertarsi

che le negoziazioni con gruppi terroristi non siano portate avanti a spese dei diritti delle donne. Comprendere la dimensione dell'uguaglianza di genere può anche migliorare le politiche di prevenzione del terrorismo, abbandonando le percezioni stereotipate dei ruoli di donne e uomini nel terrorismo e nell'anti-terrorismo per cui gli uomini sono spesso visti come perpetratori e le donne come vittime passive. In effetti, le modalità di coinvolgimento delle donne nel terrorismo (il loro reclutamento, le motivazioni, ricompense e ruoli) possono essere differenti rispetto a quelle degli uomini. Inoltre, donne e uomini spesso mostrano preoccupazioni differenti e portano avanti diverse prospettive, esperienze e soluzioni. Comprendere queste differenze può aiutare ad assicurare un approccio più completo all'antiterrorismo.”

V. <https://www.coe.int/en/web/genderequality/counter-terrorism>.

6.2.5 Focalizzare l'attenzione su come migliorare le attività di capacity-building, in particolare attraverso l'inclusione delle donne.

Commentario

i. Il ruolo delle donne e delle organizzazioni femminili nel prevenire e contrastare il terrorismo ha visto un aumento della sua importanza in anni recenti. La ris. 2242/2015 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite invita a stabilire delle sinergie tra gli sforzi volti a contrastare il terrorismo e quelli per incrementare l'agenda WPS. Le prospettive di genere dovrebbero essere integrate in tutte le politiche, attività e sforzi intrapresi dagli Stati che partecipano ad operazioni internazionali.

ii. Proteggere e monitorare le comunità locali con particolare attenzione alle categorie vulnerabili – ivi inclusi donne e bambini/e – è una misura strategica per prevenire la radicalizzazione ed evitare che i gruppi terroristici possano sopraffare le dinamiche sociali favorendo le proprie ideologie ai fini del reclutamento e dello sfruttamento. Molte operazioni internazionali hanno dato avvio a una serie di attività per fronteggiare le conseguenze del terrorismo, sia direttamente sia indirettamente, fornendo supporto ai paesi nello sviluppare o rivedere la propria legislazione nazionale, ivi incluse le questioni penali. I gruppi femminili dovrebbero essere coinvolti nelle strategie e nei piani di azione mirati a rinforzare la legislazione nazionale volta a perseguire penalmente i responsabili di atti di terrorismo.

iii. Coinvolgere le donne impegnate nella vita di comunità, in particolare nel settore scolastico o sanitario, in aree urbane e in luoghi remoti, è cruciale per creare la resilienza delle comunità locali nel fronteggiare il terrorismo. Le barriere per una attiva e significativa partecipazione delle donne nelle operazioni, missioni e aree di crisi devono essere ridotte. Ascoltare le esigenze e le condizioni dei gruppi locali

che si battono per i diritti delle donne e i leader delle comunità, valutare le pratiche di auto-protezione e le dinamiche quotidiane a favore dei gruppi delle donne, abilitare e supportare le organizzazioni femminili, sono fattori di incoraggiamento per le donne nella lotta contro il terrorismo. Programmi nell'ambito WPS dovrebbero essere avviati e condotti nelle zone di dispiegamento.

Sul ruolo delle donne e delle organizzazioni femminili nella prevenzione e contrasto al terrorismo, v. S. Zeiger, R. Alonso, J. Herrera, L. El Sayed, eds. *Enhancing Women's Roles in Preventing and Countering Violent Extremism (P/CVE)*, The NATO Science for Peace and Security Programme, IOS Press (2019). V. anche J. Gaudry Haynie e C. de Jonge Oudraat, *Women, Gender, and Terrorism: Policies and Programming*, Women in International Security (WIIS), POLICY brief, January 2017, <https://wiisglobal.org/wp-content/uploads/2014/02/Women-Gender-and-Terrorism-Policies-and-Programming.pdf>.

CAPITOLO 7

LA PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ

7.1 Definizioni

7.1.1 La privazione della libertà, o detenzione, consiste nel confinamento di una persona in un dato spazio o luogo. Essa ha inizio quando un individuo viene arrestato e termina con il suo rilascio. Sebbene il confinamento non sia generalmente volontario, le norme relative al trattamento delle persone private della libertà si applicano anche ai casi di confinamento volontario. A seconda del mandato della forza, è possibile che alcune persone vengano arrestate nell'ambito di un'operazione internazionale e ciò deve avvenire in conformità con la normativa applicabile in materia. La privazione della libertà è regolata dalla legislazione interna, dal DIDU e, nel contesto di un conflitto armato, dal DIU.

7.1.2 Il DIDU sancisce il diritto di ciascun individuo alla libertà personale ma, allo stesso tempo, consente alcune restrizioni. Pertanto, in alcuni casi, privazioni della libertà sono ammissibili ai sensi del DIDU.

Il diritto alla libertà personale è sancito dall'art. 9 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR), dall'art. 6 della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (ACHPR), dall'art. 7 della Convenzione americana sui diritti umani (ACHR), dall'art. 14 della Carta araba dei diritti dell'uomo (ArCHR), e dall'art. 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Tutte queste disposizioni consentono privazioni della libertà nella misura in cui esse non siano illegali né arbitrarie, con l'eccezione dell'art. 3 ArCHR – che vieta espressamente solo la detenzione illegale – e l'art. 5 CEDU – che non menziona espressamente il requisito di non arbitrarietà, ma fornisce invece un elenco esaustivo di giustificazioni ammissibili per la privazione della libertà personale.

7.1.3 Nel contesto di un **conflitto armato internazionale**, il DIU regola le seguenti categorie di privazione di libertà personale: a. internamento; b. trattenimento; c. pena detentiva.

- a. L'internamento, ovvero la privazione della libertà di un prigioniero di guerra (PoW, dall'inglese *Prisoner of War*) o, in determinate condizioni, di un civile, è disposta dalla Potenza detentrica in assenza di un'accusa penale nei confronti dell'individuo interessato. Le categorie di individui aventi diritto allo status di PoW includono (i) i combattenti caduti nelle mani del nemico e

(ii) alcune persone che non partecipano direttamente alle ostilità, identificate specificamente da norme di DIU. Queste persone sono internate con lo scopo di impedire un loro ulteriore coinvolgimento nel conflitto e devono essere rilasciate e rimpatriate immediatamente dopo la fine delle ostilità.

L'art. 4 della terza Convenzione di Ginevra identifica le categorie di persone (uomini e donne) aventi diritto allo status di PoW. Oltre che ai membri delle forze armate regolari di una parte in conflitto e ai membri delle forze armate irregolari, qualora soddisfino determinate condizioni, questa disposizione si applica altresì ai civili che accompagnano le forze armate di una parte belligerante, ai membri di equipaggi della marina mercantile o dell'aviazione civile di una parte in conflitto e ai partecipanti ad una leva in massa. Anche gli articoli 43 e 44 del I Protocollo addizionale (AP I) regolano, per gli Stati parti, il diritto allo status di PoW, discostandosi in parte dalla terza Convenzione di Ginevra per alcuni aspetti, nello specifico in relazione alla tutela del diritto allo status di PoW se i combattenti non si distinguono dalla popolazione civile.

Le categorie di persone che possono essere internate in qualità di civili includono (i) gli stranieri nel territorio di una parte in conflitto e (ii) i civili nei territori occupati. I civili sono generalmente definiti in termini negativi, come persone non appartenenti alla categoria di combattenti. L'internamento di civili si fonda su motivi imperativi di sicurezza o di necessità assoluta. Esso è disposto sulla base di una valutazione individuale della minaccia alla sicurezza rappresentata dall'interessato/a e deve essere riesaminato periodicamente (almeno ogni sei mesi) da parte di un tribunale o di un organo amministrativo. L'internamento deve terminare quando la minaccia non sussiste più o immediatamente dopo la fine delle ostilità. Nel caso di stranieri nel territorio appartenente ad uno Stato belligerante, l'internamento può essere sollecitato su richiesta della persona interessata (internamento volontario). Nei territori occupati, in talune circostanze, le persone ritenute colpevoli di determinati reati minori possono essere condannate all'internamento e di conseguenza beneficiare della stessa protezione garantita dalle norme di DIU relative agli internati per motivi di sicurezza.

L'art. 50 AP I definisce i civili come persone non aventi diritto allo status di PoW in virtù del loro privilegio di combattenti. Tuttavia, gran parte delle norme di DIU relative all'internamento dei civili sono previste dal Titolo III della quarta Convenzione di Ginevra, il cui ambito di applicazione è definito nell'art. 4 della Convenzione, con riferimento alla nozione di "persone protette", ovvero le persone non protette dalla prima, seconda e terza convenzione di Ginevra e che, in un dato momento e in qualsiasi modo, si trovano nel contesto di un conflitto armato internazionale o occupazione nelle mani di una Parte belligerante o occupante, a condizione che esse non siano cittadine della Potenza detentrici,

di uno Stato non parte della quarta convenzione di Ginevra, o di uno Stato cobelligerante con normale rappresentanza diplomatica nello Stato detentore.

- b. Il personale medico e religioso caduto in potere della parte avversaria può essere trattenuto esclusivamente nella misura in cui lo esigano le condizioni sanitarie, i bisogni spirituali e il numero dei PoW. Nonostante tali persone non siano PoW, esse godono almeno della stessa protezione garantita dalle norme di DIU applicabili a questi ultimi.

Il trattenimento del personale medico e religioso è regolato dall'art. 28 par. 1 della prima Convenzione di Ginevra e dall'art. 37 della seconda Convenzione di Ginevra. L'art. 33 della terza Convenzione di Ginevra stabilisce espressamente che, nonostante tali persone non siano considerate PoW, esse fruiranno almeno dei vantaggi e della protezione garantiti dalla convenzione stessa.

- c. La detenzione preventiva consiste nella privazione della libertà di un individuo nell'ambito di procedimenti penali. Per quanto riguarda i civili (sia gli stranieri nel territorio di una Parte belligerante sia i civili nei territori occupati) essi possono essere detenuti in attesa di un procedimento penale o per scontare una condanna che comporta la perdita di libertà per una (presunta) violazione, rispettivamente, delle leggi della Potenza detentrici nella quale si trovano o delle leggi di un territorio occupato, integrate dalla normativa penale emanata dalla Potenza occupante. I PoW non possono essere perseguiti penalmente dalla Potenza detentrici per atti di guerra leciti, ma possono essere perseguiti e sottoposti a giudizio per presunti crimini di guerra. La terza e la quarta Convenzione di Ginevra stabiliscono le garanzie giudiziarie da osservare in qualsiasi procedimento penale a carico di un PoW o di un civile. Il primo Protocollo addizionale prevede ulteriori garanzie.

La detenzione di civili nell'ambito di un procedimento penale è regolata dagli articoli 37 e 64-70 della quarta Convenzione di Ginevra. Le sanzioni penali e disciplinari nei confronti dei civili internati sono regolate dal Titolo III, Sezione IV, Capitolo IX della quarta Convenzione. Le sanzioni penali e disciplinari nei confronti dei PoW sono regolate nel Titolo III, Sezione VI, Capitolo II della terza Convenzione. È inoltre applicabile l'art. 75 API.

7.1.4 Il DIU non contiene alcuna norma o procedura specifica in materia di privazione della libertà nel contesto di un conflitto armato non internazionale. Tuttavia, alcune disposizioni menzionano espressamente la detenzione/internamento e regolano il trattamento delle persone private della libertà. Nell'ambito dei conflitti armati non internazionali possono verificarsi due tipi di privazione della libertà: (a) l'internamento, ovvero la privazione della libertà di un

individuo disposta dalle autorità amministrative (vale a dire dal potere esecutivo) sulla base di motivi imperativi di sicurezza senza alcuna accusa penale nei confronti della persona interessata; (b) la detenzione preventiva, ovvero la privazione della libertà di un individuo nell'ambito di un procedimento penale, nel qual caso si applicano le consuete garanzie giudiziarie.

L'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra si applica, *inter alia*, nei confronti delle persone messe fuori combattimento per la detenzione (ovvero le persone che non possono prendere parte alle ostilità a causa della privazione della libertà) e ne sancisce le tutele fondamentali, incluse delle garanzie per i detenuti. Il secondo Protocollo addizionale (AP II) fa inoltre riferimento alle persone private della libertà: l'art. 4 definisce alcune garanzie fondamentali applicabili a tutte le persone che non partecipano direttamente o non partecipano più alle ostilità, siano esse private o meno della libertà; l'art. 5 si applica espressamente alle persone private della libertà a causa di internamento o detenzione per motivi connessi con il conflitto armato; l'art. 6 regola l'azione penale e le garanzie giurisdizionali dei detenuti soggetti a procedimenti penali degli individui privati della libertà personale nell'ambito di procedimenti di tipo penale.

7.2 Linee Guida

7.2.1 Preparare i frequentanti a condurre un'analisi di genere che comprenda tutti i gruppi di persone private della libertà.

Commentario

i. Le persone private della libertà sono particolarmente esposte alle violazioni della normativa pertinente e degli standard domestici e internazionali, fondate sul genere. La formazione dovrebbe fornire a tutto il personale di missione che si occupa delle persone private della libertà o che opera nelle strutture detentive gli strumenti adeguati a valutare le specificità di ogni gruppo, con una particolare attenzione ai fattori di diversità intersezionali. In particolare, il contesto culturale, l'età, l'orientamento sessuale, le possibili barriere linguistiche e le disabilità costituiscono alcuni dei fattori suscettibili di incrementare il rischio di violazioni fondate sul genere e, allo stesso tempo, possono implicare che alcune politiche/pratiche o comportamenti del personale di missione influenzino negativamente taluni gruppi in modo diverso, o siano percepiti come un'influenza negativa. Si consideri, a titolo illustrativo, il caso di esami o di controlli medici che potrebbero turbare particolarmente talune persone, o persone con un dato background culturale, se condotti da personale del sesso opposto (o di un dato sesso) o in presenza di personale del sesso opposto (o di un dato sesso). Si consideri inoltre, per esempio, l'accesso effettivo ai meccanismi di reclamo, che

possono risultare compromessi da barriere linguistiche o scoraggiati nei casi in cui l'impunità o la mancanza di *accountability* per violazioni fondate sul genere è percepita come la norma in determinati contesti sociali.

Sull'analisi di genere e sull'implementazione di politiche di genere, v. il Capitolo 2 del Manuale. Diversi strumenti e guide utili a condurre analisi di genere sono disponibili online. V. tra gli altri, UNDP, *How to Conduct a Gender Analysis: A Guidance Note for UNDP Staff*, Bureau of Policy and Programme Support, Gender Team, 2016 (<https://info.undp.org/>).

ii. Gli aspetti di genere dovrebbero essere tenuti in considerazione anche durante la fase di pianificazione di un'operazione internazionale. In particolare, è importante che tali aspetti siano previsti e adeguatamente considerati, tra l'altro, durante la fase di creazione della forza, nella costruzione/selezione delle strutture detentive, nell'allocazione degli spazi, nella pianificazione delle forniture, ecc.

7.2.2 Informare i frequentanti circa gli obblighi giuridici e le norme pertinenti in materia di trattamento delle persone private della libertà e, in particolare, circa la loro protezione in base al genere.

Commentario

i. Ove applicabile, il DIDU fornisce molteplici garanzie che proteggono tutti gli individui, inclusi coloro che sono stati privati della libertà. In particolare, diverse norme di natura pattizia proibiscono la tortura e qualsiasi tipo di trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti. Tale divieto è assoluto – ovvero non può essere derogato in nessuna circostanza – e riveste natura consuetudinaria. Esistono inoltre determinate tutele fondamentali contro gli abusi, applicabili specificamente nei confronti delle persone private della libertà.

Il diritto di libertà dalla tortura e dai trattamenti o punizioni crudeli, inumani e degradanti è sancito dalla Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti (CAT) dalla Convenzione inter-americana sulla prevenzione e repressione della tortura e dalla Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, così come dall'art. 7 ICCPR, dall'art. 5 ACHPR, dall'art. 5 ACHR, dall'art. 8 ArCHR e dall'art. 3 CEDU. Le norme di natura pattizia che regolano espressamente il trattamento delle persone private della libertà includono, fra le altre, l'art. ICCPR relativo all'obbligo in capo allo Stato di trattarle con umanità e nel rispetto della dignità inalienabile alla persona umana, così come l'art. 20 ArCHR relativo al trattamento umano degli individui detenuti nell'ambito di procedimenti penali.

Diverse norme di DIDU trattano espressamente le questioni di genere. Accanto al divieto di ogni discriminazione contenuto nella maggior parte dei trattati sui

diritti umani, alcuni accordi affrontano aspetti specifici relativi alla protezione di genere.

Sul divieto di discriminazione sulla base del sesso, v. 7.2.A. I trattati che trattano specifiche questioni di genere comprendono, fra gli altri: il Protocollo alla Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli sui diritti delle donne in Africa (Protocollo di Maputo); la Convenzione inter-americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne (Convenzione di Belém do Pará); la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul).

ii. Nel contesto di un conflitto armato, il DIU contiene una normativa molto ampia in materia di trattamento delle persone private della libertà. Nell'ambito di un conflitto armato internazionale, diverse norme di DIU regolano il trattamento dei PoW e dei civili internati. Alcune di queste norme si applicano specificamente alle donne. Anche in caso di conflitto non internazionale le norme di DIU applicabili stabiliscono alcune garanzie fondamentali che regolano il trattamento delle persone private della libertà, alcune delle quali proteggono espressamente le donne. Il contenuto di tali norme verrà esposto nelle seguenti linee guida, ma in linea di massima esse impongono il trattamento umano, vietano la discriminazione e le diverse forme di maltrattamento, e stabiliscono le garanzie procedurali e giuridiche appropriate.

Le norme di DIU di natura pattizia relative al trattamento dei PoW sono contenute principalmente negli articoli 12-108 della terza Convenzione di Ginevra. Tra queste, gli articoli 14.2, 25.4, 29.2, 88.3 e 108.2 riguardano nello specifico le prigioniere di guerra. Il trattamento dei civili internati è regolato approfonditamente dal Titolo III, Sezione IV della quarta Convenzione (articoli 79-141). In questa sezione, diverse disposizioni si applicano espressamente alle donne internate (articoli 76.4, 85.4, 98.2, 124.3, e 132.2), mentre alcune disposizioni contenute in altre sezioni – ovvero gli articoli 27.2 e 38.5 – si applicano in linea generale alle donne civili. All'interno del primo Protocollo addizionale, mentre l'art. 76 regola in generale la protezione delle donne nell'ambito dei conflitti armati internazionali, l'art. 75.5 si applica specificatamente alle donne private della libertà. Per quanto riguarda le norme di DIU applicabili ai conflitti armati non internazionali, le disposizioni che regolano il trattamento delle persone private della libertà comprendono, fra le altre, l'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e l'art. 5 del secondo Protocollo addizionale, il cui par. 2(a) si applica espressamente alle donne, così come l'art. 6.4. V. inoltre le Regole 119 e 134 dello Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario applicabili ai conflitti di natura sia internazionale sia non internazionale. V. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul.

iii. Diversi strumenti giuridicamente non vincolanti forniscono inoltre istruzioni pertinenti al trattamento delle persone private della libertà in linea con gli obblighi

giuridici internazionali e le normative attinenti. Alcuni di essi trattano in modo specifico il trattamento delle donne detenute. Il contenuto di tali disposizioni sarà esposto nelle linee guida seguenti.

Regole minime per il trattamento dei detenuti delle Nazioni Unite, risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 28 dicembre 2015, A/RES/70/175, 8 gennaio 2016, Allegato (*Mandela Rules*); Regole minime sull'amministrazione della giustizia dei minori, adottate dalla ris. 40/33 dell'Assemblea generale del 29 Novembre 1985 (Regole di Pechino); Corpo di principi per la protezione di tutte le persone sottoposte a qualunque forma di detenzione o restrizione, adottato dalla ris. 43/173 dell'Assemblea generale del 9 dicembre 1988 (BoP); Norme delle Nazioni Unite per la protezione dei minori privati della libertà, adottate dalla ris. 45/113 dell'Assemblea generale del 14 dicembre 1990 (RPJ); Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e alle misure non detentive per le donne autrici di reato, risoluzione approvata dall'Assemblea generale il 21 dicembre 2010, Allegato, A/RES/65/229, 16 marzo 2011 (Regole di Bangkok).

A. Il personale di missione deve essere a conoscenza degli obblighi che vietano la discriminazione basata sul genere e gli standard internazionali relativi.

iv. Ove applicabile, il DIDU vieta la discriminazione sulla base di diversi criteri, tra cui, a titolo esemplificativo, la discriminazione fondata sul sesso, interpretata come inclusiva dell'orientamento sessuale.

V. HRC, *Toonen c. Australia*, Comunicazione n. 488/1992 <https://www.refworld.org/cases,HRC,48298b8d2.html>.

In generale, le norme applicabili includono il riferimento alla discriminazione "di qualsiasi natura", che potrebbe in linea di principio comprendere la discriminazione di genere. Numerosi standard giuridicamente non vincolanti, inoltre, proibiscono espressamente la discriminazione sulla base del sesso e, in generale, la discriminazione "di qualsiasi natura".

La discriminazione nei confronti delle donne è affrontata nello specifico dalla CEDAW. V. inoltre la raccomandazione generale n. 30 su Donne nella prevenzione dei conflitti e in situazioni belliche e post-belliche (CEDAW/C/GC/30). Il divieto di discriminazione sulla base del sesso è anche sancito dall'art. 2 della Dichiarazione universale dei diritti umani e contenuto in numerosi trattati internazionali sui diritti umani: l'art. 2 ACHPR, gli articoli 1.1, 17.2, 24 e 27 ACHR; l'art. 18 della CEDU e l'art. 1 del Protocollo 12 della Convenzione; gli articoli 2.1 e 3 ICCPR; gli articoli 2.2 e 3 ICESCR; l'art. 2 CRC; l'art. 7 della Convenzione sulla protezione dei diritti dei lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie. Per quanto riguarda le disposizioni di carattere giuridicamente non vincolante, v. la Regola 2 delle *Mandela Rules*; le Regole 1 e 37 di Bangkok; il Principio 5 del BoP; gli

Standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (Standard del CPT), CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2006, par. 24.

Ciò premesso, è importante tenere presente che, nell'ottica di raggiungere un'eguaglianza di genere sostanziale, è necessario prendere in considerazione le esigenze di genere specifiche di ogni individuo o gruppo. Tenere debitamente conto di tali esigenze non equivale ad una violazione del divieto generale di discriminazione.

L'art. 4 CEDAW stabilisce che i provvedimenti speciali provvisori volti ad accelerare la parità de facto tra uomini e donne non saranno considerati discriminatori. Allo stesso modo, la regola 1 di Bangkok chiarisce che il principio generale di non discriminazione può considerarsi attuato quando le esigenze specifiche delle donne detenute sono tenute in considerazione e che, in questa prospettiva, provvedere alle esigenze specifiche al fine di raggiungere una sostanziale parità di genere non può essere considerato come discriminatorio. V. inoltre il principio 5.2 BoP. Sugli obblighi giuridici e le norme relative alle esigenze delle persone private della libertà e alle circostanze legate al genere, v. 7.2.B.

v. Nel contesto di un conflitto armato, le norme di DIU applicabili relative al trattamento dei PoW e degli internati proibiscono anche la discriminazione sulla base del sesso. Nell'ambito di un conflitto armato internazionale il DIU dispone che le prigioniere di guerra fruiscono in ogni caso di un trattamento tanto favorevole quanto quello accordato agli uomini, riconoscendo che possano essere necessarie alcune eccezioni al fine di garantire che siano trattate tenendo in debita considerazione il loro sesso. Per quanto riguarda i civili, il DIU proibisce qualsiasi distinzione di carattere sfavorevole che si riferisca al sesso e/o ad altri criteri, riconoscendo che provvedimenti specifici possano essere giustificati in considerazione della loro salute, età o sesso. Per quanto riguarda le norme di DIU applicabili ai conflitti armati non internazionali, esse dispongono che le persone che non partecipano direttamente alle ostilità debbano essere trattate umanamente, senza alcuna distinzione di carattere sfavorevole che si riferisca al sesso e/o ad altri criteri.

Tra le norme di DIU di natura pattizia applicabili ai conflitti armati internazionali, quelle relative alla discriminazione di genere nei confronti dei PoW comprendono gli articoli 14.2 e 16 della terza Convenzione di Ginevra, mentre l'art. 27.3 della quarta Convenzione riguarda specificamente i civili (definiti nella convenzione come "persone protette") e l'art. 75.1 AP I si applica in riferimento alle persone cadute nelle mani di una Parte in conflitto e non beneficiano di un trattamento più favorevole ai sensi delle Convenzioni o del primo Protocollo. V. inoltre l'art. 12.2 della prima e della seconda Convenzione di Ginevra. In riferimento ai conflitti armati non internazionali, le norme applicabili includono l'art. 3.1 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e l'art. 2.1 AP II. V. inoltre la Regola 88 dello

Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario, applicabile ai conflitti di natura sia internazionale sia non internazionale. V. https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule88.

B. Il personale di missione deve sempre tenere in considerazione le esigenze specifiche delle persone private della libertà e le circostanze legate al genere.

vi. Una qualificazione sensibile alle specificità di genere delle persone private della libertà richiede un'attenta analisi sia delle loro esigenze specifiche sia delle circostanze. Le esigenze legate al genere di ciascun individuo o gruppo dovrebbero essere apprezzate in considerazione di fattori intersezionali come per esempio sesso, età, cultura, religione, orientamento sessuale. Le circostanze personali da prendere in considerazione riguardano il background di ciascun individuo, inclusi, per esempio, episodi di violenza che potrebbe aver subito, disabilità mentali e/o fisiche trascorse o attuali, così come eventuali responsabilità genitoriali o di custodia. Le diverse esigenze di ciascun individuo o gruppo e le relative circostanze devono essere prese in considerazione per quanto riguarda l'igiene personale, l'assistenza medica, l'alimentazione, ecc.

V. la Regola 1 di Bangkok. In riferimento al DIU applicabile ai conflitti armati internazionali, v. l'art. 14.2 della terza Convenzione di Ginevra ("le donne devono essere trattate con tutti i riguardi dovuti al loro sesso"), così come l'art. 76.1 AP I ("le donne saranno oggetto di un particolare rispetto"). Il Commentario del 2016 all'art. 12.4 della prima Convenzione di Ginevra – che ha la stessa formulazione delle convenzioni di cui sopra – stabilisce che "donne, uomini, ragazze e ragazzi possono avere esigenze e capacità specifiche legate all'impatto differenziale dei conflitti armati su di essi", considerando che essi potrebbero dover affrontare particolari rischi di natura fisica o psicologica. Nel contesto dei conflitti armati non internazionali, l'imperativo di trattare i prigionieri in modo umano è sancito dall'art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra, che, ai sensi del Commentario del 2016 richiede "sensibilità allo status, alle capacità e alle esigenze inerenti all'individuo, compresi i modi in cui questi differiscono tra uomini e donne a causa delle strutture sociali, economiche, culturali e politiche nella società" <https://ihl-databases.icrc.org/ihl/full/GCI-commentary>. V. inoltre lo Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario, Regola 134 ("Le esigenze specifiche di protezione, salute e assistenza delle donne durante i conflitti armati devono essere rispettate"), che si applica ai conflitti di natura sia internazionale sia non internazionale https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule134.

vii. In tutti i luoghi di detenzione in cui vi sono donne dovrebbero essere disponibili le strutture e i materiali necessari a rispondere alle loro esigenze specifiche. L'accesso alle strutture sanitarie e ai servizi igienici (specialmente per le donne incinte, che allattano o nel periodo mestruale), la fornitura di articoli per l'igiene (per esempio di assorbenti igienici), così come la fornitura regolare di

acqua per la cura personale di donne e bambini/e rivestono particolare importanza. Questi includono anche strutture e materiali necessari alla cura di bambini/e (per esempio i pannolini).

V. la Regola 5 di Bangkok. Ai sensi del DIDU, il diritto a servizi igienici adeguati derivante dagli articoli 11 e 12 ICESCR può risultare essenziale per la tutela del diritto alla dignità umana e alla privacy (v. il Commento generale n. 15 del Comitato delle NU dei diritti economici, sociali e culturali: il diritto all'acqua, 20 gennaio 2003, E/C.12/2002/11, par. 29). Secondo gli standard del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, l'incapacità di provvedere ai bisogni essenziali delle donne come quelli menzionati precedentemente può costituire in sé un trattamento degradante (v. gli Standard CPT, par. 31).

Anche il DIU stabilisce norme applicabili in materia di igiene. V., tra gli altri, gli articoli 29 e 97.2 della terza Convenzione di Ginevra: sebbene l'unica disposizione che si riferisce espressamente alle prigioniere di guerra sia l'art. 29.2 ("Nei campi dove si trovano delle prigioniere di guerra, dovranno essere loro riservati degli impianti sanitari separati"), tutte le disposizioni pertinenti all'interno della terza Convenzione devono essere lette in combinato disposto con l'art. 14.2 ("Le donne devono essere trattate con tutti i riguardi dovuti al loro sesso [...]") e, pertanto, dispongono che le strutture soddisfino le esigenze specifiche delle prigioniere di guerra (per esempio, durante il periodo mestruale). V. N. Quéniwet, *Special Rules on Women*, in A. Clapham, P. Gaeta e M. Sassòli, *The 1949 Geneva Conventions. A Commentary* (2015) p. 1271 e p. 1283. In riferimento ai civili internati, v. gli articoli 45 e 124 della quarta Convenzione di Ginevra.

viii. Esami medici adeguati devono essere eseguiti, previo consenso informato, su ciascun individuo privato della libertà non appena possibile al momento dell'accesso in una struttura di detenzione o internamento. Gli esami medici dovrebbero soddisfare le esigenze di assistenza sanitaria specifiche di genere, incluse, fra le altre, la salute riproduttiva delle donne (per esempio, in relazione a gravidanze attuali o recenti, parti o qualsiasi altro problema di salute riproduttiva correlato, come le più comuni irregolarità mestruali), così come episodi di abuso sessuale o altre forme di violenza che una persona possa aver subito prima dell'accesso a una struttura di detenzione. L'assistenza sanitaria e le cure dovrebbero essere fornite a ciascuno qualora necessario. Esse dovrebbero inoltre tenere conto delle esigenze e delle circostanze specifiche legate al genere. In particolare, nella misura in cui ciò sia fattibile, dovrebbero essere resi disponibili misure e trattamenti sanitari preventivi di particolare importanza per le donne (per esempio, screening test per tumori ginecologici e al seno, così come contraccettivi) e per i minori. Ciò potrebbe richiedere aggiunte alle farmacie o la formazione di personale medico. Sulla disponibilità di personale medico dello stesso sesso, v. di seguito il n. xiv.

Conformemente all'art. 12 ICESCR ogni individuo ha il diritto di godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale. Il DIU richiede inoltre che le autorità detentive garantiscano a tutti gli internati l'attenzione medica richiesta dal loro stato di salute. V. l'art. 81 della quarta Convenzione di Ginevra; gli articoli 30 e 31 della terza Convenzione; l'art. 5.2(d)-(e) AP II. Per quanto riguarda gli standard pertinenti di carattere giuridicamente non vincolante, v. il Principio 24 del BoP; le Regole 6 e 18 di Bangkok; la Regola 30 delle *Mandela Rules*; i paragrafi 32-33 degli standard CPT.

ix. Occorre prestare dovuta attenzione alle esigenze e circostanze delle donne incinte, delle donne che allattano e delle persone con responsabilità parentali o di custodia. In particolare, dovrebbero essere resi disponibili cure e trattamenti prenatali e postnatali necessari e adeguati e dovrebbero essere tenute in considerazione le esigenze mediche e nutrizionali specifiche (per esempio delle donne che allattano o che hanno appena partorito). Quando i bambini (maschi e femmine) sono trattenuti nei centri di detenzione con i loro tutori (donne o uomini), tale decisione deve fondarsi sull'interesse superiore del minore in questione, che non dovrà mai essere trattato come un detenuto. Anche le norme che garantiscono il contatto familiare in detenzione dovrebbero essere rispettate.

V. le *Mandela Rules* 28 e 29, le regole 48-49 di Bangkok e i CPT Standard, paragrafi 26-29. Per quanto riguarda il principio del superiore interesse del minore, v. il successivo n. x. In merito alle norme di DIU applicabili, v. gli articoli 89.5 ("Le donne incinte e le puerpere, come pure i fanciulli d'età inferiore ai quindici anni, riceveranno supplementi di vitto proporzionati ai loro bisogni fisiologici."), 91.2 ("Le puerpere [...] dovranno essere ammess[e] in ogni stabilimento adatto per curar[e] e vi riceveranno delle cure pari a quelle date all'insieme della popolazione."), e 127 ("[L]e puerpere, non saranno trasferit[e] fintanto che la loro salute può essere compromessa dal viaggio, a meno che la loro sicurezza non lo esiga impellentemente.") della quarta Convenzione di Ginevra; e l'art. 76.2 AP I ("I casi delle donne incinte e delle madri di fanciulli in tenera età che dipendono da esse, che siano arrestate, detenute o internate per motivi connessi con il conflitto armato, saranno esaminati con priorità assoluta.").

x. Occorre prestare dovuta attenzione alle esigenze e circostanze dei minori trattenuti in detenzione. Tutti i minori devono essere trattati conformemente alle norme internazionali e agli standard pertinenti, tenendo conto del loro status e delle loro esigenze speciali, compresa l'istruzione. Essi possono essere trattenuti solo in presenza di motivazioni fondate, come ultima risorsa, per il minor intervallo di tempo possibile, e con il loro migliore interesse come criterio fondamentale. Quando i minori trattenuti sono bambine, esse devono avere accesso a servizi specifici per la loro età e il loro genere, per esempio assistenza psicologica per violenza o abusi sessuali, educazione in materia di assistenza sanitaria per le donne, e accesso regolare ai ginecologi. Esse possono inoltre avere esigenze associate alla

custodia dei bambini e delle bambine che dovrebbero essere prese in considerazione.

Il principio secondo cui, in tutte le azioni riguardanti i minori, l'interesse superiore del/la fanciullo/a deve essere una considerazione preminente è sancito dall'art. 3 CRC. Norme pertinenti sulla protezione dei minori in detenzione si trovano nelle già menzionate norme per la protezione dei minori privati della libertà (RPJ), che si applicano a tutte le persone di età inferiore ai 18 anni (regola 11). Specificamente sulle bambine trattenute in centri di detenzione, v. le regole 26.4 di Pechino e 36-39 di Bangkok. Sul diritto all'educazione v. inoltre l'art. 29 CRC, così come la regola 18(b) RPJ. Per quanto riguarda le norme di DIU, nella regolamentazione del trattamento dei civili internati, l'art. 94.2 della quarta Convenzione di Ginevra fa esplicito riferimento all'educazione dei minori, così come in termini generali l'art. 4.3(a) AP II. Altre norme di DIU applicabili includono, per esempio, le seguenti disposizioni: l'art. 89.5 della quarta Convenzione di Ginevra (v. il par. ix); l'art. 94.3 ("Spazi speciali saranno riservati ai fanciulli e agli adolescenti."); la regola 135 dello Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario ("I bambini coinvolti in conflitti armati hanno diritto a rispetto e protezione speciali"), che si applica ai conflitti di natura sia internazionale sia non internazionale https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rule135.

C. Il personale di missione deve rispettare e proteggere la dignità e la riservatezza delle persone private della libertà, prestando sempre dovuta attenzione alle vulnerabilità legate al genere.

xi. Diverse norme e standard internazionali stabiliscono che la dignità degli individui deve essere sempre rispettata. Quando le donne si trovano in detenzione, il rispetto della loro dignità è particolarmente a rischio. Il personale di missione dovrebbe avere familiarità con gli obblighi normativi applicabili e gli standard pertinenti volti a proteggere la dignità e la riservatezza delle donne.

Il DIDU dispone espressamente che tutti gli individui devono essere trattati nel rispetto della loro dignità. V. in particolare l'art. 10.1 ICCPR ("Qualsiasi individuo privato della propria libertà deve essere trattato con umanità e col rispetto della dignità inerente alla persona umana"), l'art. 5.2 ACHR, l'art. 5 ACHPR e l'art. 20 ArCHR. V. inoltre la *Mandela Rule 1* ("Tutti i prigionieri devono essere trattati con il rispetto dovuto alla loro dignità e al valore inerente agli esseri umani"). Il DIDU stabilisce anche il diritto di tutti gli individui al rispetto della loro vita privata (per esempio l'art. 17.1 ICCPR). Questo diritto è chiaramente applicabile anche alle persone private della libertà, sebbene siano ammesse restrizioni legittime e non arbitrarie.

xii. Le donne private della libertà devono essere alloggiare separatamente, sebbene per le unità familiari si debba seguire un approccio differente. Esse devono essere poste sotto la diretta supervisione di personale femminile. Una sistemazione separata e la supervisione da parte di altre donne contribuiscono alla salvaguardia

della riservatezza e ad assicurare il rispetto della dignità. Contribuiscono inoltre alla protezione dalla violenza, dall'abuso e dall'intimidazione (v. di seguito, 7.2.3). Di regola, i minori dovrebbero essere sistemati separatamente, tranne quando le famiglie sono alloggiate come unità.

V. le *Mandela Rules* 11(a)-(d) e 81; la regola 29 RPJ; il Bollettino del Segretario generale *Observance by United Nations Forces of International Humanitarian Law*, 6 agosto 1999, ST/SGB/1999/13, Sezione 8(e)-(f). Il DIDU applicabile in materia di alloggio separato dei minori include l'art. 10(2)(b) e (3) ICCPR e l'art. 37(c) CRC (“[...] ogni fanciullo privato di libertà sarà separato dagli adulti, a meno che si ritenga preferibile di non farlo nell'interesse preminente del fanciullo [...]”). Sulle donne, v. CPT Standards, par. 24.

Di norma, il DIU obbliga gli Stati a garantire alloggi separati per donne e uomini, nonché per minori e adulti. Per quanto riguarda i civili internati nei conflitti armati internazionali, la quarta Convenzione di Ginevra dispone espressamente che siano previsti locali separati per le donne e la sorveglianza immediata di donne. Essa prevede inoltre che, quando possibile, i membri della stessa famiglia siano alloggiati insieme e consente agli internati di richiedere che i loro figli lasciati in libertà senza cure parentali siano internati con loro. Inoltre, se risulta necessario, in via eccezionale e temporanea, far alloggiare le donne che non fanno parte di un'unità familiare nello stesso luogo degli uomini, la quarta Convenzione di Ginevra richiede che vi siano di camere da letto e servizi sanitari separati (articoli 76.4, 82.3-4, 85.4 e 124.). Per quanto riguarda i PoW, la terza Convenzione di Ginevra fa riferimento a dormitori separati per le donne e, in riferimento alle prigioniere di guerra che scontano una pena disciplinare o penale, a locali separati da quelli degli uomini e alla sorveglianza immediata di donne (articoli 25.4, 29.2, 97.4 e 108.2). Analogamente alla quarta Convenzione di Ginevra, ma in riferimento a tutte le persone private della libertà, v. gli articoli 75.5 e 77.4 AP I e l'arti. 5.2(a) AP II. V. inoltre le Regole 119 e 120 dello Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario, applicabili ai conflitti di natura sia internazionale sia non internazionale https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule119; https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule120.

xiii. Qualora si rendano necessarie delle perquisizioni devono essere adottati provvedimenti efficaci al fine di garantire che la dignità e la riservatezza delle persone private della libertà siano rispettate. Nella misura del possibile, queste dovrebbero essere perquisite esclusivamente da persone del loro stesso sesso. In molti casi perquisizioni non invasive saranno sufficienti e dovranno essere condotte con il dovuto rispetto della dignità delle persone. Per quanto possibile, metodi di screening alternativi (per esempio scansioni del corpo) dovrebbero sostituire le ispezioni corporali e le perquisizioni invasive, dal momento che queste ultime comportano in particolare alcuni rischi di lesioni (sia fisiche che psicologiche) e possono costituire un attacco alla dignità e alla riservatezza di una persona. Mentre le perquisizioni totali potrebbero rendersi necessarie, evitare l'imposizione della nudità completa aiuta a proteggere la dignità. A tal fine, è consigliabile condurre le

perquisizioni in due fasi distinte (per esempio, procedendo prima con l'ispezione della parte superiore del corpo e successivamente della parte inferiore), evitando che la persona debba rimanere completamente nuda di fronte al personale di missione. È richiesta una cautela particolare nei confronti dei minori.

Nell'interpretare il diritto alla riservatezza il Comitato per i diritti umani ha ritenuto che "per quanto riguarda le perquisizioni personali e corporali, misure efficaci dovrebbero garantire che tali perquisizioni siano condotte nel rispetto della dignità della persona oggetto dell'ispezione" (v. il Commento generale n. 16 CCPR, Diritto alla privacy, 8 aprile 1988, par. 8). In particolare, il Comitato ha precisato che "le persone soggette a perquisizioni da parte dei funzionari statali, o da parte del personale medico che agisce su richiesta dello Stato, dovrebbero essere esaminate esclusivamente da persone dello stesso sesso" (*ibidem*). Anche alcune norme di carattere giuridicamente non vincolante trattano espressamente delle perquisizioni e dispongono che esse siano condotte nel rispetto della dignità umana inalienabile e della riservatezza. V. in particolare le *Mandela Rules* 50-52. Sugli aspetti di genere, nello specifico, v. le regole di Bangkok 19-21 e i CPT Standards, par. 23.

xiv. Laddove possibile, personale medico femminile dovrebbe essere messo a disposizione delle donne, che potrebbero non voler essere esaminate dal personale medico maschile per motivazioni culturali o di altro genere. In linea di principio, lo stesso trattamento dovrebbe essere garantito anche agli individui di sesso maschile, laddove consigliabile. Nella misura del possibile, durante gli esami medici dovrebbe essere presente solo il personale medico, ed essi dovrebbero essere condotti in modo da assicurare, per quanto possibile, la dignità e la riservatezza.

Sull'accesso delle donne al personale medico femminile, v. le Regole 10.2 e 11 di Bangkok. Sulla riservatezza delle cartelle e degli esami medici, v. le *Mandela Rules* 26 e 31.

7.2.3 Assicurare che i frequentanti sviluppino le competenze adeguate alla prevenzione e repressione di atti di violenza, abusi e/o intimidazione correlati a questioni di genere.

Commentario

i. La violenza sessuale e di genere, la violenza sessuale nei conflitti armati e lo sfruttamento e gli abusi sessuali commessi nei confronti di ragazzi e ragazze costituiscono un rischio in tutte le situazioni di privazione della libertà e possono manifestarsi in molteplici modi (per esempio attraverso il voyeurismo o l'umiliazione sessuale) e contesti (per esempio, perquisizioni, interrogatori, visite mediche, bagni, distribuzione di derrate alimentari e visite). Il personale di missione dovrebbe essere consapevole dei potenziali rischi e coloro che

gestiscono/supervisionano le strutture di confinamento/detenzione dovrebbero essere specialmente coscienti delle loro responsabilità di custodia. In particolare, bisognerebbe tenere a mente che alcune aree all'interno dei centri di confinamento/detenzione potrebbero favorire il verificarsi di episodi di violenza di genere. Su sfruttamento e abusi sessuali e violenza sessuale nei conflitti armati si vedano rispettivamente i Capitoli 3 e 4 del Manuale.

ii. Il personale di missione deve essere a conoscenza delle norme vigenti in materia e dei relativi standard che vietano lo stupro e le altre forme di violenza sessuale.

Ove applicabile, il DIDU vieta la tortura e i trattamenti e le punizioni crudeli, inumani o degradanti (v. 7.2.2.i). In diverse occasioni, i pertinenti organi di controllo hanno affermato che episodi di violenza sessuale, violenza di genere e di sfruttamento e abusi sessuali possono costituire atti di tortura o trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti. Anche il DIU vieta lo stupro e le altre forme di violenza sessuale e istituisce obblighi specifici volti a minimizzarne il rischio.

iii. Per prevenire atti di violenza, abusi e intimidazione legati al genere nei contesti di privazione della libertà è necessario, *inter alia*, garantire una sistemazione separata delle donne, nonché l'immediata supervisione del personale femminile. È necessaria inoltre particolare cautela, tra le altre cose, nei contesti delle perquisizioni, delle visite mediche e degli interrogatori. L'assunzione del personale addetto alla supervisione, agli interrogatori, degli interpreti, ecc. dovrebbe tenere conto di queste considerazioni ed essere accompagnata da un'adeguata formazione specifica.

Sull'alloggio e sulla supervisione v. la Linea guida 7.2.5.xii. Sull'importanza di una formazione adeguata v. le *Mandela Rules* 75 e 76. Sulle perquisizioni v. la Linea guida 7.2.5 xiii. Sulle visite mediche v. inoltre la Linea guida 7.2.2.xiv.

iv. Tutte le persone private della libertà devono essere autorizzate a effettuare reclami relativamente al loro trattamento, inclusi i casi in cui abbiano subito atti di violenza di genere, abusi e/o intimidazioni. Se durante una visita il personale medico si rende conto della presenza di segni che indicano che la persona in questione è stata sottoposta a tali atti, deve documentare e segnalare tali casi alle autorità competenti. Coloro che presentano dei reclami devono in ogni caso essere protetti/e contro il rischio di ritorsioni e/o intimidazioni e devono poter disporre delle cure fisiche e mentali necessarie, nonché dell'accesso all'assistenza legale.

V. le *Mandela Rules* 34, 56 e 57; le regole di Bangkok 7, 25 e 38; le regole 75-78 RPJ; il Principio 33 BoP. V. inoltre la risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite

61/143 del 19 dicembre 2006 intitolata “Intensificazione degli sforzi per l'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne”, par. 8(f). Laddove applicabile, il DIDU sancisce il diritto di qualsiasi individuo i cui diritti sono stati violati ad un rimedio effettivo dinanzi alle autorità competenti. V. fra gli altri gli articoli 2.3 ICCPR; 25 ACHR; 23 ArCHR; 13 CEDU. Anche il DIU stabilisce che detenuti debbano disporre di mezzi di ricorso effettivi. V., in particolare, gli articoli 78 della terza Convenzione di Ginevra e 101 della quarta Convenzione.

7.2.4 Informare i frequentanti degli obblighi giuridici vigenti relativi al rilascio, al rimpatrio e al ritorno nei luoghi di residenza delle persone private della libertà, nonché al loro trasferimento ad altre autorità.

Commentario

i. Il DIU si occupa specificamente del rilascio, del rimpatrio e del ritorno nei luoghi di residenza delle persone private della libertà.

Tra le norme di DIU applicabili, v. gli articoli 118 e 119 della terza Convenzione di Ginevra, nonché gli articoli 46 e 48, che si applicano al rilascio dei PoW ai sensi dell'art. 119 della stessa Convenzione; gli articoli 132 e 133 della quarta Convenzione; l'art. 85.4(b) AP I; l'art. 5.4 AP II. V. inoltre la Regola 128 dello Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario, applicabile ai conflitti di natura sia internazionale sia non internazionale https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule128.

Gli Stati belligeranti possono concludere accordi, ove previsto, con paesi neutrali per il rilascio, il rimpatrio e il ritorno ai luoghi di residenza o l'internamento in paese neutrale di alcune categorie di persone, inclusi bambini/e, donne incinte e donne con neonati/e o bambini/e. Tuttavia, solo alcune regole di DIU tengono espressamente conto delle esigenze e delle circostanze legate al genere.

V. l'Accordo-tipo concernente il rimpatrio diretto e l'ospedalizzazione in paese neutrale dei feriti e dei malati, allegato alla terza Convenzione di Ginevra, che include la gravidanza tra le condizioni che potrebbero giustificare il rimpatrio diretto dei PoW e menziona le donne incinte o le madri con neonati/e o bambini/e tra le categorie di persone aventi diritto a essere ospedalizzate in un paese neutrale (Sezioni A.3.(f) e B.7).

ii. Le persone private della libertà non devono essere trasferite a un'autorità che non assicuri il rispetto delle norme internazionali vigenti. Quando esse sono trasferite a un'altra autorità, rilasciate o estradate, occorre garantire la loro sicurezza. Dato che il rischio di violazione deve essere valutato su base individuale,

anche in questo contesto devono essere debitamente considerati gli aspetti relativi al genere.

Ove applicabile, il DIDU vieta agli Stati di trasferire o estradare una persona in un altro Stato qualora vi siano serie ragioni di credere che in tale Stato essa rischia di essere sottoposta a tortura o a trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, o a violazioni di altri diritti fondamentali (per esempio il diritto alla vita). V. fra gli altri l'art. 3.1 CAT; l'art. 7 ICCPR secondo l'interpretazione del Comitato per i diritti umani nel Commento generale n. 20 (1993), par. 9; l'art. 6.1 ICCPR secondo l'interpretazione contenuta nel Commento generale n. 36 (2017), par. 31. V. inoltre la Raccomandazione generale n. 32 del Comitato CEDAW sugli aspetti di genere legati allo status di rifugiato, asilo, nazionalità e apolidia delle donne del 5 novembre 2014, CEDAW/C/GC/32, par. 21; *M.N.N. c. Danimarca*, Comunicazione n. 33/2011, Decisione del 15 luglio 2013, par. 8.7 ss. L'art. 12.2 della terza Convenzione di Ginevra e l'art. 45 della quarta Convenzione implicano che le autorità di detenzione abbiano un certo grado di responsabilità per la sicurezza di una persona quando cessa la detenzione. V. inoltre l'art. 5.4 AP II.

7.2.5 Rendere i frequentanti consapevoli delle norme internazionali vigenti relative alla responsabilità penale individuale in caso di violazioni delle norme pertinenti al trattamento delle persone private della libertà.

Commentario

i. Alcune violazioni di specifiche norme di DIU comportano la responsabilità penale individuale.

- a. Le norme di DIU di natura pattizia applicabili ai conflitti armati internazionali elencano una serie di atti che equivalgono a gravi violazioni e stabiliscono i seguenti obblighi: (i) gli Stati parti devono adottare la normativa necessaria a prevedere sanzioni penali efficaci nei confronti di persone che commettono, o ordinano che vengano commesse, gravi violazioni; (ii) gli Stati parti devono ricercare le persone sospettate di aver commesso, o ordinato che venissero commesse, gravi violazioni; (iii) gli Stati parti possono processare tali persone dinanzi alle proprie corti, a prescindere dalla loro nazionalità, o di consegnarle a un'altra Parte contraente affinché vengano processate. Alcuni degli atti elencati come gravi violazioni riguardano anche il trattamento dei PoW. Sebbene non venga fatto alcun riferimento esplicito agli atti commessi ai danni delle donne prigioniere, alcuni di questi sono chiaramente coperti da talune delle violazioni espressamente elencate, per esempio in relazione agli atti di violenza sessuale.

Ai sensi dell'art. 130 della terza Convenzione di Ginevra l'omicidio intenzionale, la tortura o i trattamenti inumani, così come il fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o danneggiare gravemente l'integrità corporale o la salute costituiscono gravi violazioni della

Convenzione stessa. In riferimento alla nozione di “trattamento inumano” il TPIJ lo ha definito come “un atto intenzionale o un’omissione, ovvero un atto che, se giudicato obiettivamente, sia deliberato e non accidentale, causi gravi sofferenze o danni fisici o mentali o costituisca un grave attacco alla dignità umana” (ICTY, *Zejnir Delalić et al.*, IT-96-21-T, sentenza di primo grado, 16 novembre 1998, par. 543). Anche conformemente all’art. 147 della quarta Convenzione di Ginevra, l’omicidio intenzionale, la tortura o i trattamenti inumani dei civili internati, compresi gli esperimenti biologici, nonché il fatto di cagionare intenzionalmente grandi sofferenze o danneggiare gravemente l’integrità corporale o la salute costituiscono gravi violazioni. V. inoltre la Regola 156 dello Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario. Per un’analisi dettagliata della responsabilità individuale in relazione a crimini di violenza sessuale v. il Capitolo 4.2.4 del Manuale.

- b. Sia nei conflitti armati internazionali sia non internazionali, alcune violazioni del DIU che non ammontano a gravi violazioni possono costituire crimini di guerra. Tra quelli che possono considerarsi di speciale rilevanza in relazione al genere, si considerino, in particolare, gli oltraggi alla dignità personale. Essi sono stati definiti, a seconda delle circostanze, come un crimine di guerra sia nei conflitti internazionali sia non internazionali (nel secondo caso, come una grave violazione dell’art. 3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra).

V. in particolare gli articoli 8.2.(b)(xxi) e 8.2.(c)(i)-(ii) dello Statuto della CPI. Si veda inoltre la Regola 156 dello Studio del Comitato internazionale della Croce Rossa sul diritto umanitario consuetudinario applicabile ai conflitti di natura sia internazionale sia non internazionale, https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule156.

ii. Determinate condotte rilevanti in relazione al genere possono costituire, in certe circostanze, crimini contro l’umanità.

V. l’art. 7.1(f) dello Statuto della CPI (tortura), l’art. 7.1(g) dello Statuto della CPI (stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata, o altre forme di violenza sessuale di analogo gravità), così come l’art. 7.1(k) dello Statuto della CPI (altri atti inumani di analogo carattere diretti a provocare intenzionalmente grandi sofferenze o gravi danni all’integrità fisica o alla salute fisica o mentale).

iii. Il personale di missione deve inoltre essere a conoscenza della legislazione nazionale applicabile che criminalizza determinate condotte nei confronti delle persone private della libertà. In merito al perseguimento a livello interno dei crimini di natura sessuale ai sensi della legislazione dello Stato ospitante, v. il Capitolo 4.2.5 del Manuale.

CAPITOLO 8

IL RUOLO DELLE DONNE NEI PROCESSI DI PACE

8.1 Definizioni

8.1.1 I processi di pace consistono in riunioni, trattative, negoziati e accordi in cui sono coinvolti individui come militari, politici, leader di comunità o religiosi e altre parti interessate, nel tentativo di risolvere un conflitto tramite mezzi pacifici. I processi di pace sono spesso condotti attraverso le operazioni di *peacekeeping* e *peacebuilding*, la prevenzione, la risoluzione e la gestione del conflitto e la riconciliazione postbellica. Le attuali operazioni multidimensionali sono chiamate non solo a mantenere la pace e la sicurezza, ma anche a facilitare i processi politici, proteggere la popolazione civile, prestare assistenza nelle operazioni di disarmo, smobilitazione e reinserimento degli ex combattenti; a supportare l'organizzazione di elezioni, proteggere e promuovere i diritti umani e il ripristino dello stato di diritto.

V. United Nations Peacekeeping helps countries torn by conflict create conditions for lasting peace <https://peacekeeping.un.org/en/what-is-peacekeeping>.

8.1.2 La prevenzione dei conflitti è finalizzata alla costruzione di una pace duratura. Le risoluzioni dell'Assemblea generale e del Consiglio di sicurezza sul consolidamento della pace, adottate nel 2016 (rispettivamente A/70/262 e S/2282) che prevedono una serie di attività per prevenire la nascita, l'escalation, il proseguimento e la reiterazione dei conflitti, rafforzano ulteriormente tale approccio. Le Nazioni Unite operano in diverse fasi del ciclo del conflitto, affrontando le situazioni che comportano rischi di conflitto a lungo termine, coinvolgendo le parti sull'orlo della violenza, aiutando a negoziare per la cessazione delle ostilità, e prestando assistenza ai paesi nella pacificazione e nella costruzione di società resistenti e inclusive. Oltre all'Assemblea generale e al Consiglio di sicurezza, la Commissione per il *Peacebuilding* e il Consiglio per i diritti umani svolgono un ruolo importante nel consigliare, dirigere e supportare gli sforzi delle Nazioni Unite nella prevenzione dei conflitti e il mantenimento della pace.

V. United Nations Conflict Prevention and Preventive Diplomacy in Action. An overview of the role, approach and tools of the United Nations and its partners in preventing violent

conflict. United Nations, Department of Political Affairs, https://dppa.un.org/sites/default/files/booklet_200618_fin_scrn.pdf.

8.1.3 La risoluzione dei conflitti è un modo per due o più parti di raggiungere una soluzione pacifica di una controversia sorta tra esse. Ciò si rende generalmente possibile grazie a un prolungato processo di negoziati. Gli obiettivi del negoziato sono:

- giungere ad una soluzione su cui tutte le parti possano concordare;
- lavorare il più velocemente possibile per giungere a tale soluzione; e
- migliorare, invece che compromettere, la relazione tra i gruppi in conflitto.

La risoluzione del conflitto tramite i processi negoziali (v. di seguito al n. 8.2.1.ii) è un'opzione valida per tutte le parti coinvolte. Solitamente, ciascuna parte otterrà di più partecipando alle trattative di quanto non farebbe allontanandosi, e può essere un modo per un gruppo di ottenere risorse che altrimenti potrebbero risultare fuori portata.

8.1.4 Il *peacebuilding* consiste in una serie di misure destinate a ridurre il rischio di cadute o ricadute nel conflitto tramite il rafforzamento delle capacità nazionali a tutti i livelli per la gestione delle ostilità, e a gettare le basi per una pace e uno sviluppo duraturi. Le strategie di costruzione della pace devono essere coerenti e adattate alle esigenze specifiche del paese interessato, basate sulla titolarità nazionale, e dovrebbero comprendere una serie di attività attentamente prioritizzate, ordinate e relativamente ristrette, finalizzate a raggiungere gli obiettivi di cui sopra.

V. il Rapporto del Segretario Generale sulla partecipazione delle donne al *peacebuilding* (A/65/354-S/2010/466) del 7 settembre 2010 <https://www.peacewomen.org/content/report-secretary-general-womens-participation-peacebuilding>.

8.1.5 La ricostruzione postbellica è intesa in senso ampio come un processo complesso, olistico e multidimensionale, che comprende gli sforzi volti a migliorare al contempo le condizioni militari (ripristino della legalità e dell'ordine), politiche (*governance*), economiche (ricostruzione e sviluppo) e sociali (giustizia e riconciliazione). Essa comporta anche la costruzione e il mantenimento della pace, affrontando le radici dei conflitti, che sono spesso da ricercarsi nella povertà, nell'esclusione, nella disegualianza, nella discriminazione e nelle gravi violazioni dei diritti umani.

V. Briefing, Security Council, *Secretary-General Calls for 'Quantum Leap' in Funding Activities to Prevent Conflict, Address Root Causes*, 25 aprile 2018, <https://www.un.org/peacebuilding/ru/news/briefing-security-council-secretary-general>

8.2 Linee Guida

8.2.1 *Preparare i frequentanti a valutare il livello e la portata della partecipazione delle donne ai processi di pace e la sua correlazione con l'attuazione e la durata degli accordi di pace.*

Commentario

i. In merito all'analisi di genere, i frequentanti dovrebbero fare riferimento al Capitolo 2 del Manuale. I frequentanti dovrebbero quindi essere consapevoli che la partecipazione delle donne ai processi di pace è fondamentale per il loro successo. Il 22 giugno 2011 l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato all'unanimità la prima risoluzione adottata dall'organo (A/RES/65/283) sul "Rafforzamento del ruolo della mediazione nella soluzione pacifica delle controversie, prevenzione e risoluzione dei conflitti." La risoluzione incoraggia a rafforzare la posizione delle donne negli sforzi di risoluzione dei conflitti e sottolinea la necessità di un ulteriore impegno con tutte le parti interessate per garantire che ciò avvenga. Le donne in diverse parti del mondo sono state in grado di partecipare ai processi di pace in numeri e livelli diversi. Ma a prescindere dai numeri e dai livelli di partecipazione, la presenza delle donne nelle missioni di pace ha reso i processi di pace più sostenibili sia per le donne sia per gli uomini rispetto ai casi in cui il processo è condotto esclusivamente da uomini.

V. UN Women, *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence*, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/03AWomenPeaceNeg.pdf>;

Council on Foreign Relations, *Women's Participation in Peace and Security Processes*, post sul blog a cura di R.B. Vogelstein, 26 ottobre 2017, <https://www.cfr.org/blog/womens-participation-peace-and-security-processes>;

UN Women, *Facts and figures: Peace and security*, <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures>.

ii. Alcuni studi recenti sostengono che la partecipazione delle donne ai negoziati di pace aumenta la durata e la qualità della pace stessa. È emerso che gli accordi di pace firmati anche da delegate donne sono associati ad una pace più duratura e dimostrano un tasso di attuazione delle disposizioni contenute negli accordi più elevato. Inoltre, l'assenza o l'esiguo numero di donne nei processi di costruzione della pace nega loro il diritto di influire sugli esiti in grado di servire loro stesse o la comunità nel suo complesso. I processi di *peacebuilding* comprendono diverse

attività: la limitazione dei rischi nel processo di costruzione della pace, l'incontro con le comunità, il dialogo, la gestione della marginalizzazione e la creazione di un clima di fiducia per assicurare una pace effettiva e duratura. Ciò può essere fatto al meglio quando una squadra composta da donne e uomini lavora per raggiungere un obiettivo comune nei processi di pacificazione.

V. J. Krause, W. Krause e P. Bränfors, *Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace*, *International Interactions*, 44:6 (2018) pp. 985-1016 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03050629.2018.1492386>; v. inoltre, *Women's Participation in Peace Processes: Peace negotiators often overlook a strategy that could reduce conflict and advance stability: include women*. Aggiornato il 30 gennaio 2019 <https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes>.

iii. È importante osservare che, sebbene diverse donne siano state a capo di movimenti per la pace e abbiano guidato la ripresa delle comunità nelle situazioni postbelliche, esse sono quasi completamente escluse dai negoziati per la pace e dai processi di ricostruzione. L'esclusione delle donne limita l'accesso alle opportunità di risanare l'economia, di ottenere la giustizia per le violazioni dei diritti umani e di partecipare nella formulazione di leggi aggiornate. In una società, l'esclusione delle donne dalla partecipazione al processo decisionale formale limita ulteriormente l'adozione di decisioni in favore dell'uguaglianza di genere nei processi di costruzione della pace.

iv. Studi recenti hanno indicato che le donne non sono generalmente incluse nelle trattative di pace che hanno l'obiettivo di concludere un accordo di cessate il fuoco o di pace, poiché spesso non sono riconosciute come combattenti o protagoniste nel conflitto. Tuttavia, esse hanno un ruolo da svolgere nell'intero processo di *peacebuilding*, in quanto sono influenzate negativamente dai conflitti di cui inizialmente non sono parte. La partecipazione delle donne nei processi di pace è un diritto e un dovere necessario al consolidamento della pace. Per ultimo, i frequentanti dovrebbero comprendere che estendere la partecipazione delle donne nei processi di *peacebuilding* e di riconciliazione è fondamentale per affrontare le violazioni di genere nel contesto dei conflitti e di promuovere l'uguaglianza di genere.

V. L. J. Shepherd, *Women's Participation in Peace building: Lessons from the UN*, Australian Institute of International Affairs, Australian Outlook <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/womens-participation-in-peacebuilding/>; Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, 'Wherever There Is Conflict, Women Must Be Part of the Solution,' *Security Council Told in Day-Long Debate Urging Their Inclusion in Restoring Fractured Societies*. Consiglio di sicurezza, 6877th Meeting (AM), SC/10840, 30 novembre 2012 <https://www.un.org/press/en/2012/sc10840.doc.htm>.

8.2.2 Concentrarsi sui recenti negoziati a livello regionale al fine di valutare le dinamiche della partecipazione delle donne.

Commentario

i. La partecipazione delle donne a processi di pace recenti dovrebbe essere analizzata e discussa mediante casi di studio e simulazioni pratiche. L'utilizzo di casi di studio permetterà ai frequentanti di comprendere le sfide che le donne sono costrette ad affrontare nelle negoziazioni per la pace durante i conflitti. Di seguito sono riportati alcuni esempi.

a. Uganda

Il governo dell'Uganda è stato coinvolto in conflitti interni con diversi gruppi di ribelli, inclusa la *Lord's Resistance Army* (LRA) guidata da Joseph Kony. Una delle principali sfide al processo di pace era quello di convincere Kony e i suoi uomini a dialogare con i rappresentanti governativi. **Betty Oyella-Bigombe** stabilì un contatto con Kony nel giugno del 1993, quando si recò nella foresta con un piccolo gruppo per esortarlo a porre fine alla violenza e a partecipare alle trattative con il governo. Diede quindi inizio al dialogo che portò i leader dei ribelli e i ministri governativi faccia a faccia per la prima volta. Il contatto iniziale pose le basi per i negoziati diretti tra i leader della LRA e i funzionari governativi ugandesi. Queste trattative, soprannominate *Bigombe talks*, suscitarono un interesse generale e diversi membri della comunità internazionale vi assistettero. Bigombe agì da capo negoziatrice a nome del governo dell'Uganda, divenendo successivamente una mediatrice indipendente all'interno del processo di pace. Promosse il cambiamento da entrambe le parti: a livello locale, nonché cercando di portare avanti un approccio governativo teso alla pacificazione. Bigombe riuscì a far ratificare una legge sull'amnistia e, in tal modo, condusse diecimila ribelli dalla boscaglia ai negoziati. I tentativi di Bigombe di placare la violenza della LRA apparvero controversi: era spesso oggetto di intimidazione e minacce di morte. Ad aggravare gli ovvi rischi del suo lavoro si aggiungeva il fatto che fosse una donna che ricopriva un ruolo di elevato profilo, tradizionalmente riservato agli uomini. Ciononostante, Bigombe perseverò nell'impresa, dedicando molte delle sue risorse finanziarie e personali al processo di pace. Il suo forte impegno nei negoziati le valse l'onore di essere nominata donna dell'anno dell'Uganda nel 1994.

Sempre in Uganda, **Robinah Rubimbwa**, la coordinatrice nazionale della *Coalition for Action* in ottemperanza della ris. 1325/2000 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (CoACT 1325), ha aperto la strada all'implementazione del processo d'azione previsto dalla stessa, adottando il

modello sviluppato dal *Global Network of Women Peacebuilders* (GNWP), adattandolo al contesto ugandese. Rubimbwa è stata tra le donne che marciarono per giorni verso Juba per prendere parte al processo di negoziato tra Uganda e il gruppo armato di ribelli LRA da ottobre 2005 a marzo 2006.

V. <https://www.icanpeacework.org/2017/04/20/robinah-rubimbwa-uganda/>.

b. Repubblica Democratica del Congo (RDC)

Il Dialogo inter-congolese che ebbe luogo dal 2001 al 2003 pose formalmente fine alla guerra civile nella Repubblica Democratica del Congo – uno dei conflitti armati globalmente più mortali dopo la seconda guerra mondiale. Il Dialogo aveva carattere inclusivo, con partecipanti provenienti da tutte le parti principali coinvolte nel conflitto armato, dai gruppi politici non armati e dalla società civile. Tuttavia, le parti belligeranti dominarono *de facto* il processo decisionale. Le organizzazioni femminili del paese incontrarono inizialmente delle difficoltà a partecipare ai negoziati, a causa dell'esclusività delle procedure di selezione e degli atteggiamenti negativi nei confronti della loro presenza. Grazie al supporto da parte di organizzazioni internazionali e regionali di donne, esse riuscirono comunque a mettere in atto strategie volte ad accrescere il numero di delegate che prendessero parte al Dialogo ed esercitarono pressioni affinché l'accordo finale includesse diverse disposizioni relative alle questioni di genere. È noto che esse assicuraron la firma degli accordi di Sun City del 19 aprile 2002 formando una catena umana volta a bloccare le uscite della sala delle riunioni, insistendo affinché gli uomini che negoziavano al suo interno non potessero uscire fino alla convalida dell'accordo definitivo.

V. Democratic Republic of the Congo (2001-2003), *Inclusive Peace and Transition Initiative*, Case Study Series, Women in Peace and Transition Processes <https://www.inclusivepeace.org/sites/default/files/IPTI-Case-Study-Women-DRC-2001-2003.pdf>.

c. Sud Sudan

Nel caso del Sud Sudan, migliaia di donne presero parte alla lotta di liberazione del Sud in risposta a una situazione politica che riguardava intere comunità, lasciando la comodità e la sicurezza delle loro case non solo per accompagnare i propri mariti, ma per combattere in difesa della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, della giustizia, dei diritti e della dignità umana. I loro ruoli nel conflitto variavano da combattenti a fornitrici di supporto ai combattenti, compreso il vettovagliamento e la cura dei soldati malati e feriti. Le donne sudanesi hanno lavorato molto duramente per tenere insieme famiglie e comunità durante i conflitti cantando canzoni di pace,

convincendo i loro mariti, figli e fratelli a cessare le ostilità, rischiando in pericolose missioni di pace all'interno dei territori nemici, o spostandosi tra le linee nemiche per unire o riconciliare le comunità in guerra. In alcuni episodi, le donne hanno impedito l'escalation del conflitto sfidando o opponendosi alle decisioni degli uomini membri della comunità di entrare in guerra. In un caso è stato riferito che le donne di una comunità in Sud Sudan minacciarono di non adempiere ai loro doveri coniugali fino a quando i loro mariti non avessero cessato di uccidersi a vicenda, mentre in alcune zone le donne minacciarono di esporre la propria nudità (ritenuta una maledizione da gran parte delle credenze sudanesi) per protestare contro il conflitto etnico. Un ulteriore esempio in cui le donne si sono dimostrate solidali le une con le altre contro la posizione politica dei loro mariti è stato nel periodo successivo alla scissione nel Movimento di Liberazione del Popolo del Sudan. Le donne da entrambe le parti continuarono a farsi visita, mantenendo le comunicazioni e fornendo un forum per discutere di questioni che interessassero le loro comunità, qualcosa che nessun uomo riuscì a fare.

V. Isis-WICCE, *Where Are South Sudan Women During Formal Peace Processes?* <http://isis.or.ug/where-are-south-sudan-women-during-formal-peace-processes/>; A. Itto, *Guests at the table? The role of women in peace processes*, in M. Simmons e P. Dixon (eds.) *Peace by piece. Addressing Sudan's conflicts*, in Conciliation Resources Accord: The Sudanese conflict and peace processes, Issue 18/2006, pp. 56-59, http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5610~v~Peace_by_piece__Addressin_g_Sudan__8217s_conflicts.pdf.

La firma dell'Accordo sulla cessazione delle ostilità, la protezione dei civili e l'accesso umanitario per la Repubblica del Sud Sudan a Addis Abeba il 29 dicembre 2017 è stata presieduta, tra gli altri, da Amer Manyok Deng, la rappresentante del *Women's Bloc of South Sudan*.

V. <https://igad.int/attachments/article/1731/1712%2021%20Signed%20CoH%20Agreement.pdf>.

d. Burundi

Le *Barundikazi* – donne e ragazze del Burundi – sono state al centro della crisi politica e di sicurezza in Burundi nelle vesti di vittime, attiviste e *peacebuilders*. Le *Barundikazi* si sono opposte e hanno organizzato marce non violente fin dal dicembre 2014 per richiedere che la pace e la sicurezza rappresentassero una condizione imprescindibile per libere elezioni e che la Costituzione e gli accordi che avevano posto fine alla guerra civile del 1993-2005 fossero rispettati.

V. The Hague Global Institute for Global Justice, *The Barundikazi–Burundian Women’s Quest for a Voice in the Peace Process*. 26 febbraio 2016, <http://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/latest-insights/latest-insights/commentary/the-barundikazi-burundian-womens-quest-for-a-voice-in-the-peace-process/>.

e. Colombia

L’accordo di pace tra il governo colombiano e le Forze Armate Rivoluzionarie (FARC), siglato nel 2016, è stato un esempio a livello internazionale del coinvolgimento delle donne. All’apertura dei colloqui formali a Cuba nel novembre 2012, solo una dei venti mediatori era donna. Nel 2013, i leader della società civile organizzarono l’Incontro Nazionale delle Donne per la Pace per chiedere un processo di pace inclusivo e, nel 2015, le donne costituivano il 20% del gruppo di negoziatori governativi e il 43% dei delegati delle FARC (livello coerente con la percentuale di combattenti donne nel gruppo guerrigliero). Le donne hanno inoltre partecipato al processo di pace a tutti i livelli, anche attraverso sottocommissioni ufficiali – in particolare nella prima sottocommissione per il genere – e ricoprendo ruoli influenti all’interno dell’Ufficio dell’Alto commissario per la pace del governo. Il coinvolgimento delle donne in entrambe le parti sedute al tavolo dei negoziati ufficiali e all’interno della società civile ha contribuito a garantire il successo dell’annoso sforzo di *peacemaking* del governo colombiano con le FARC.

V. Council on Foreign Relations, *Women’s Participation in Peace Processes: Colombia*, post sul blog a cura di J. Bigio e R.B. Vogelstein, 15 dicembre 2017 <https://www.cfr.org/blog/womens-participation-peace-processes-colombia;>
V. inoltre: UN Women, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325. FACT SHEET: Latin America and the Caribbean Region*, <http://wps.unwomen.org/resources/r-fact-sheets/GS-FactSheet-LAC.pdf>.

f. Asia e Pacifico

Numerose ricerche sulle esperienze delle operatrici di pace in Asia e nel Pacifico hanno esplorato i motivi per cui le donne continuano a essere scarsamente rappresentate nei processi di pace e hanno identificato alternative concrete volte ad ampliare il contributo femminile al consolidamento della pace, sia in termini quantitativi sia sostanziali. Una rassegna del ruolo delle donne nella veste di operatrici di pace in diversi paesi asiatici o del Pacifico nel primo decennio del nuovo millennio ha rivelato che le donne hanno dato e continuano a dare un contributo forte al mantenimento della pace, nonostante la regione soffra di divari di genere in una serie di indici di sviluppo umano ed esse non prendano sempre parte alle

trattative di pace. Casi tratti da Filippine, Sri Lanka, Indonesia, Timor Est, India, Isole Salomone e Nepal dimostrano come le donne abbiano fatto in modo che le proprie voci venissero ascoltate, abbiano espresso la loro opinione e abbiano creato i propri modelli di processo di pace.

Per un'analisi dettagliata per paese, v. Centre for Humanitarian Dialogue, *Peacemaking in Asia and the Pacific: Women's participation, perspectives, priorities*, marzo 2011, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/full_report_0.pdf.

g. Afghanistan e Iraq

Diversi studi condotti in Afghanistan e Iraq relativi alla partecipazione delle donne ai processi di costruzione della pace hanno rivelato che permangono una serie di ostacoli al coinvolgimento delle donne a livello politico, comprese le condizioni di sicurezza, le barriere culturali e la natura tribale/di rango elevato dei negoziati. Le donne sono scarsamente rappresentate in qualità di attrici principali nei processi di pace e, quando partecipano, il loro ruolo rimane limitato.

Di seguito, alcune delle lezioni apprese dalle esperienze in Afghanistan e in Iraq:

- Gli stereotipi culturali e nazionali possono essere superati velocemente da contesti, risultati, ostacoli e aspirazioni condivisi delle donne nei paesi in transizione.
- Le donne che vivono in paesi in transizione apprezzano le opportunità di connettersi con donne di altri paesi in situazioni analoghe.
- È essenziale che le donne lavorino insieme e con gli uomini per promuovere i diritti delle donne.
- Le donne devono prepararsi al processo di transizione prima che abbia luogo e avere una strategia di lavoro.
- I donatori internazionali hanno bisogno di una visione a lungo termine della programmazione delle donne, poiché gran parte del lavoro richiesto richiederà tempo.
- I donatori devono considerare le aree non urbane quando lavorano con le donne e, quando possibile, con i partner di rango minore, poiché questi leader comprendono i limiti delle condizioni locali.
- È possibile per i gruppi di donne trovare un terreno comune con i leader religiosi.
- L'emancipazione economica, quella sociale e quella politica sono tutte cruciali e collegate tra loro.

Esistono diverse opportunità per incoraggiare l'uguaglianza di genere nel periodo immediatamente successivo a un conflitto ed è importante che esse

siano sfruttate in tempi utili. Mentre la partecipazione delle donne alla costruzione della pace è limitata al livello locale, esiste una serie di importanti iniziative guidate dalla società civile che stanno contribuendo ad aumentare il ruolo della donna nel *peacebuilding* a livello micro.

È opportuno che le buone pratiche tratte dalle esperienze in Iraq e Afghanistan di seguito siano poste al centro della formazione:

- Mobilitarsi in anticipo durante il conflitto, piuttosto che aspettare la fase postbellica.
- Fare pressione per prendere parte ai processi di stesura di atti legislativi.
- Approfittare dei periodi di transizione per promuovere l'adozione di riforme legislative a beneficio delle donne.
- Riunire donne di diversi settori, province, gruppi etnici e contesti.
- Assicurare che l'attivismo su temi fondamentali si manifesti al momento opportuno.
- Rivolgersi agli uomini per allacciare rapporti di collaborazione, specialmente ai leader religiosi e tribali.
- Operare rapidamente al fine di costituire una vasta gamma di gruppi della società civile incentrati sull'emancipazione femminile.
- Istituire sistemi di comunicazione e di *networking* efficaci tra i gruppi di donne.
- Stabilire obiettivi chiari e sviluppare efficaci campagne di promozione e pressione.
- Utilizzare efficacemente i *mass media*.

V. K. Kuehnast, S. Steiner, M. Omar, H. Sultan, *Peacebuilding Efforts of Women from Afghanistan and Iraq* (Special Report No. 319) Washington, DC: United States Institute of Peace (USIP). https://www.researchgate.net/publication/303130391_Peacebuilding_Efforts_of_Women_from_Afghanistan_and_Iraq_Lessons_in_Transition;
World Economic Forum, *The vital role of women in creating a lasting Afghan peace*, <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-women-need-to-be-included-in-peace-talks-and-what-happens-when-they-re-not/>;
D. O'Driscoll, *Women's participation in peacebuilding and reconciliation in Iraq*, Helpdesk Report, 27 novembre, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/239-Womens-Participation-in-Peacebuilding-Iraq.pdf>.

8.2.3 Approfondire il ruolo della mediazione, anche in relazione ai contesti regionali, volta alla promozione delle possibilità per le donne di partecipare ai processi di pace.

Commentario

i. La strategia della mediazione è importante nei processi di risoluzione di un conflitto, in quanto il mediatore aiuta le parti del conflitto a raggiungere un accordo. La mediazione è un processo in base al quale una parte terza assiste due o più parti, con il loro consenso, a prevenire, gestire o risolvere un conflitto, aiutandole a concludere accordi reciprocamente accettabili. La mediazione, che si è rivelata uno strumento efficace sia nei conflitti interstatali sia intra-statali, è uno sforzo volontario che presenta diversi ambiti di applicazione, riferibile talvolta a problematiche specifiche con lo scopo di circoscrivere o gestire un conflitto o in altri casi a una vasta gamma di questioni nel contesto di un processo di pace più ampio. Tali processi offrono un'opportunità decisiva per gli Stati e le società per rimodellare i propri scenari politici, socioeconomici e di sicurezza, al fine di gettare le basi per una pace sostenibile. Le strategie di mediazione che includono sistematicamente le donne, e più genericamente la società civile, presentano maggiori probabilità di rafforzare una più ampia responsabilità/titolarietà nazionale e di condurre a una pace più sostenibile. Dall'insieme delle pratiche sviluppate nel contesto della ris. 1325/2000 si evince che:

- La partecipazione delle donne contribuisce a espandere la base elettorale coinvolta nel processo di pace, rafforzandone la legittimità e la credibilità.
- I punti di vista delle donne apportano una diversa comprensione delle cause e delle conseguenze delle ostilità, generando proposte più esaurienti e potenzialmente mirate alla risoluzione del conflitto.
- Gli accordi di pace che tengono conto delle necessità specifiche di donne e ragazze, uomini e ragazzi, contribuiscono ad una pace sostenibile.

Guidance on core UN Gender Inclusive Mediation Commitments

I mediatori e i loro team dovrebbero:

- Utilizzare strumenti normativi e giuridici (compresi gli strumenti regionali e nazionali applicabili) con il fine di promuovere un'effettiva partecipazione delle donne alla soluzione pacifica delle controversie, in particolare nell'ambito dei processi formali di mediazione dei conflitti.
- Sviluppare e predisporre strategie concrete in materia di genere e mediazione per incrementare l'inclusione significativa delle donne, in particolare nelle posizioni di leadership nell'ambito dei negoziati formali di pace.
- Fornire competenze relative a genere e inclusione in tutti i processi di mediazione sin dal principio.
- Avviare un dialogo tra le parti coinvolte nel conflitto per chiedere di impegnarsi a cessare tutti gli atti di violenza sessuale correlati al conflitto stesso, in conformità con il diritto internazionale.
- Eseguire consultazioni sistematiche con la società civile, le associazioni femminili e le vittime di violenza sessuale nel ristabilimento della pace.
- Incoraggiare le parti coinvolte a incrementare la partecipazione delle donne (elette e nominate), anche tramite la promozione di misure speciali temporanee come le quote rosa, se del caso.

• Incoraggiare l'incorporazione di un linguaggio e disposizioni relativi al genere in tutti gli accordi di cessate il fuoco e di pace.

Fonte: United Nations Department of Political Affairs, *Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies* (2017) p. 12, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1.%20English%20-GIMS.pdf>.

ii. Il ruolo delle donne e delle dimensioni di genere nella risoluzione dei conflitti rimangono marginali all'interno dei processi di risoluzione del conflitto e di ricostruzione postbellica, nonostante l'esistenza di diverse risoluzioni, come la ris. 1325/2000, e gli impegni presi per incrementare la partecipazione femminile ai processi di mediazione e di pace. Esistono, tuttavia, strumenti nazionali, regionali e continentali che integrano la ris. 1325/2000 in tal senso. Oltre ai governi, anche la società civile partecipa attivamente nel garantire che gli obiettivi posti da tale risoluzione siano raggiunti. La società civile opera in stretta relazione con i governi.

iii. Negli ultimi anni sono state create diverse reti, tra cui *Women Mediators across the Commonwealth* (WMC), *African Women Mediators* (FemWise–Africa), *Femmes Africa Solidarité* (FAS), *Nordic Women Mediators* (NWM) e la Rete delle Donne Mediatrici nel Mediterraneo (*Mediterranean Women Mediators Network*, MWMN).

V. *Women Mediators Networks: From Paper to Practice. How to strengthen synergies and complementarities for greater efficiency and impact. Concept note*, 21 settembre 2017
<https://www.un.org/webcast/pdfs/170921pm-women-mediators-italy.pdf>.

a. *Women Mediators across the Commonwealth (WMC)*

Women Mediators across the Commonwealth è una rete di donne mediatrici riunite per lo scambio di conoscenza reciproco e per promuovere una maggiore rappresentanza femminile nei processi di pace a livello globale. Coordinata dalla *Conciliation Resources*, la rete WMC è una piattaforma per lo scambio e l'apprendimento tra pari di donne mediatrici provenienti dai paesi del Commonwealth. Entro la metà del 2020, la rete includerà più di 50 *peacebuilders* donne, di diversa provenienza e zone geografiche. I membri della rete WMC hanno un'esperienza di mediazione che spazia dalla mediazione a livello di comunità locali, alla mediazione formale dei conflitti nell'ambito dei processi ufficiali di pace. La peculiarità di questa rete è che fungerà da ponte tra la popolazione e i livelli nazionale e internazionale, consentendo alle donne di condividere reciprocamente le loro esperienze. Tramite attività di tutoraggio tra pari, una serie di laboratori e una piattaforma online, la rete riunirà queste mediatrici esperte per la condivisione delle lezioni e delle buone pratiche apprese. La rete accrescerà

inoltre la visibilità delle singole mediatrici con specifiche competenze tematiche e geografiche, che potranno essere invitate nei processi di mediazione quando necessario. La rete WMC fa parte di un più vasto programma che fornisce altresì supporto a progetti di *peacebuilding* di natura pratica a livello delle comunità, con particolare riguardo alla partecipazione delle donne nei processi di pace locali. Attraverso questi molteplici filoni, il programma contribuirà alla promozione di un'umentata rappresentazione femminile nell'ambito dei processi di pace a livello globale.

V. Conciliation Resources. *Women Mediators across the Commonwealth (WMC)*
<https://www.c-r.org/where-we-work/global/women-mediators-across-commonwealth>.

b. African Women Mediators

In un modello di pace sostenibile, la pace sarebbe qualche cosa di più dell'assenza di violenza, o come viene definita, di una "pace negativa". La pace consisterebbe nella presenza di condizioni che la promuovono e la sostengono, comprese (ma certo non limitate a) una *governance* inclusiva e responsabile, accesso al cibo e all'acqua potabile pulita, educazione per donne e bambini, sicurezza da danni fisici e perseguimento di ulteriori e inviolabili diritti umani. Questa viene definita "pace positiva". In Africa, l'iniziativa della mediazione femminile è stata intrapresa, tra gli altri, da *Femmes Africa Solidarité* (FAS) e *FemWise-Africa*.

- *Femmes Africa Solidarité* è un'associazione femminile fondata nel giugno 1996 da parte di donne leader provenienti da diversi paesi africani e rappresentative di diverse professioni. Fin dalla sua istituzione FAS ha lavorato per promuovere il ruolo guida delle donne nella prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti nel continente africano. Lo fa tramite attività di promozione volte a portare gli interessi delle donne all'attenzione degli organismi nazionali, regionali e internazionali e facilitando il dialogo tra i gruppi femminili. FAS ritiene che le crisi politiche in Africa che sfociano in guerre interne derivino principalmente dalla mancanza di una buona *governance* e dal mancato rispetto dei diritti umani e dello stato di diritto. La negazione della partecipazione e le politiche di esclusione si aggiungono ai molteplici fattori e forze che causano i conflitti e l'instabilità politica nel continente. È importante sviluppare politiche e prassi più approfondite per la prevenzione e la gestione dei conflitti, al fine di rafforzare la capacità di gestire i conflitti a livello nazionale e regionale. A tal fine, FAS sostiene il coinvolgimento delle donne nei processi di pace a livello nazionale, in particolare tramite le missioni di pace e di solidarietà. Tali missioni sono state intraprese in Liberia, Sierra Leone e Burundi. Il programma di *advocacy* e *lobbying* si

rivolge ai governi locali, ai partiti politici, ai corpi diplomatici, ai delegati delle Nazioni Unite e dell'AU e ai media. Un'altra particolarità di questa strategia è l'utilizzo dell'esperienza e dell'influenze delle donne leader africane per sensibilizzare i sopracitati attori alle buone pratiche femminili, così che il loro ruolo sia visibile e pienamente riconosciuto. Questa efficace strategia consente alle ONG di donne locali di interagire con diversi attori coinvolti nel processo decisionale al fine di coinvolgere adeguatamente le donne, incorporare prospettive di genere all'interno di politiche e programmi, e ottenere supporto da questi attori. Come rete di promozione riguardante la pace, il genere e lo sviluppo, la FAS si è rivolta alle quattro maggiori istituzioni e livello regionale: l'AU; la Commissione economica per l'Africa; la Banca africana di sviluppo e la Commissione africana sui diritti dell'uomo e dei popoli. La FAS opera inoltre con altre istituzioni sub-regionali, come l'ECOWAS, l'Autorità intergovernativa per lo sviluppo e la Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale.

V. C. George, *Engendering the Peace Process in Africa*, Graduate Institute Publications, Ginevra, 2001, pp. 225-226 <https://books.openedition.org/iheid/6158>.

- Il 13 marzo 2017, il Consiglio di pace e sicurezza dell'AU ha approvato le modalità della Rete delle donne africane nella prevenzione e mediazione dei conflitti, ufficialmente definita *FemWise–Africa*. *FemWise–Africa* è stata ufficialmente istituita tramite decisione dell'Assemblea dei Capi di Stato dell'AU del 4 luglio 2017. L'adesione a *FemWise* è aperta sia alle istituzioni sia a singole donne. La rete sorge nel contesto dell'Architettura africana di pace e di sicurezza (APSA) come meccanismo sussidiario del Consiglio di saggi. La sua collocazione all'interno dell'APSA la pone in una posizione strategica per la formulazione e la promozione di politiche volte a ridurre il divario tra gli impegni in materia di inclusione femminile e la loro attuazione. *FemWise–Africa* mira a rafforzare il ruolo delle donne negli sforzi di prevenzione e di mediazione dei conflitti nell'ambito dell'APSA. La rete offre una piattaforma per la promozione strategica, lo sviluppo di capacità e il *networking* volti a rafforzare l'attuazione degli impegni in materia di inclusione delle donne nel consolidamento della pace in Africa.

V. <http://www.peaceau.org/en/article/media-advisory-the-african-union-s-au-femwise-africa-network-convenes-2nd-general-assembly-trains-100-women-in-conflict-prevention-and-mediation>, 28 novembre 2018; Unione africana, Assemblea dell'Unione, Ventinovesima sessione ordinaria, 3-4- luglio 2017, Addis Abeba, Etiopia. Decisioni, Dichiarazioni e Risoluzione. Assembly/AU//Dec.642-664 (XXIX) Rev.1;

Assembly/AU//Decl.1-4 (XXIX); Assembly/AU//Res.1 (XXIX), https://au.int/sites/default/files/decisions/33559-assembly_au_dec_642_-_664_xxix_e_1.pdf.

V. inoltre Y. Mahmoud, International Peace Institute, *Can FemWise-Africa Make Mediation Work for Sustaining Peace?* IPI Global Observatory, giugno 7, 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/06/can-femwise-make-mediation-work-sustaining-peace/>.

c. *Nordic Women Mediators*

Nordic Women Mediators (NWM) è un network di donne provenienti dai cinque paesi nordici con competenze professionali relative alla mediazione dei conflitti, consolidamento della pace e negoziati. I membri della rete NWM condividono l'impegno al consolidamento della pace tramite la partecipazione inclusiva e significativa delle donne in tutte le fasi del processo di pace. NWM rappresenta uno strumento per il coinvolgimento delle donne nordiche nell'impegno operativo e promozionale al sostegno alla pace. La missione della rete NWM è consentire alle operatrici di pace e alle mediatrici di promuovere l'inclusione e la partecipazione significativa delle donne in tutte le fasi dei processi di pace, con l'obiettivo di contribuire al raggiungimento e al mantenimento di una pace sostenibile. Ai fini di tale missione, NWM opera secondo i seguenti obiettivi:

- potenziare le voci delle mediatrici e delle operatrici di pace nelle aree colpita da conflitti;
- promuovere l'inclusione in tutti i processi di pace;
- sviluppare e incoraggiare la creazione di partenariati con altre reti e organizzazioni impegnate nella mediazione e nel *peacebuilding*;
- creare e supportare attività congiunte tra i membri e con i partner, a seconda dei casi;
- consentire la condivisione delle esperienze, della conoscenza e del know-how tra i membri, anche tramite opportunità di *networking*;
- promuovere e sostenere i membri nell'esercizio delle loro funzioni, anche attingendo alle competenze dei membri attraverso le reti; e
- garantire opportunità di *networking* e facilitarne l'accesso agli operatori coinvolti nella mediazione e nel *peacebuilding* a livello globale.

V. Peace Research Institute Oslo (PRIO) *Nordic Women Mediators (NWM)*, novembre 2015 <https://www.prio.org/Projects/Project/?x=1725>.

d. *Mediterranean Women Mediators (MWMN)*

La Rete di Donne Mediatici nell'area Mediterranea è stata lanciata a Roma il 26 ottobre 2017 presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. Un gruppo multigenerazionale di approssimativamente 40 donne mediatrici ed esperti/e mediatori/trici

provenienti dalle quattro sponde del Mar Mediterraneo si è riunito e ha concordato l'adozione dei "Principi fondamentali e dichiarazione di intenti" della rete. L'iniziativa per una Rete di Donne Mediatrici nell'area Mediterranea è finalizzata a rispondere al bisogno di aumentare il numero di donne coinvolte nel lavoro di *peacemaking* e a facilitare l'assegnazione di incarichi a donne mediatrici a livello locale e internazionale. Essa è inoltre volta ad aumentare le limitate capacità di fare rete nell'area Mediterranea. La stabilità nel Mediterraneo è un prerequisito per la sicurezza nell'intera regione. In quest'area, caratterizzata da un complesso contesto socioculturale, le donne mediatrici possono portare conoscenze strategiche e contribuire alla risoluzione dei conflitti e a una pace duratura.

L'iniziativa è stata promossa dal Ministero italiano degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e implementata dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) e dalla sezione italiana di Women in International Security (WIIS). La creazione della rete MWNM è stata altresì inclusa nel terzo Piano d'Azione Nazionale italiano (PAN) su Donne, pace e sicurezza relativo al periodo 2016-2019, <https://womenmediators.net/>.

8.2.4 Concentrarsi sulle strategie possibili per garantire l'impegno delle donne nei processi di pace.

Commentario

i. La normativa in vigore richiede che tutte le missioni di mantenimento e di costruzione della pace promuovano l'inclusione della parità di genere a tutti i livelli e sostengano l'attuazione di tutti i quadri normativi a favore della parità di genere. Disposizioni normative sensibili alle specificità di genere all'interno degli accordi di pace sono fondamentali per gettare le basi per l'inclusione di aspetti di genere nella fase di *peacebuilding*.

ii. Al fine di rafforzare il ruolo delle donne in tutte le fasi della prevenzione dei conflitti, il 18 ottobre 2013 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la ris. 2122/2013, la quale prevede una serie di misure più incisive a favore delle donne al fine di garantire la loro partecipazione in tutte le fasi di prevenzione, risoluzione e riconciliazione postbellica, imponendo in capo agli Stati membri, alle organizzazioni regionali e all'ONU stesso l'onere di garantire loro la possibilità di partecipare alle trattative di pace. L'attenzione dovrebbe essere posta sulla leadership femminile nell'ambito della risoluzione dei conflitti e costruzione della pace, soprattutto attraverso un processo di mediazione. I mediatori delle Nazioni Unite operano nel quadro della Carta ONU, delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e dell'Assemblea generale in materia e delle norme e regolamenti dell'Organizzazione, delle convenzioni internazionali e regionali, nonché del diritto

internazionale umanitario, penale e dei diritti umani in quanto applicabile. Organizzazioni regionali e sub-regionali come l'AU, l'UE, l'OSCE e l'ECOWAS hanno adottato programmi o piani d'azione specifici volti a integrare gli impegni contenuti all'interno degli strumenti e dei programmi regionali e nazionali di natura giuridica o di policy e a istituire sistemi di rapporti annuali sull'emancipazione femminile e l'uguaglianza di genere.

iii. Nel 2013, quando pochi dei processi formali di mediazione avevano effettivamente incluso donne, il Dipartimento per gli affari politici delle Nazioni Unite (DPA) ha sviluppato un curriculum basato su interviste con 30 mediatori e ha lanciato una serie di Seminari di alto livello relativi ai processi di mediazione inclusiva e di genere. I seminari, ospitati dai governi norvegese e finlandese e dai rispettivi partner, *Peace Research Institute Oslo* e *Crisis Management Initiative*, hanno fornito uno spazio utile ad esplorare metodi alternativi per la creazione di processi di pace più inclusivi ed efficaci.

“I mediatori e i loro gruppi dovrebbero lavorare con le parti in conflitto per:

- Utilizzare una terminologia inclusiva e pronomi che indicano concetti neutrali e che includano sia uomini che donne (per esempio, “le persone, donne e uomini, del paese X”).
- Comprendere come la traduzione della terminologia di genere in altre lingue possa alterarne il significato o comportare restrizioni indesiderate.
- Citare le norme e gli standard nazionali e internazionali in materia di genere (inclusi la ris. 1325/2000, la CEDAW, la Piattaforma d'Azione di Pechino, la Dichiarazione universale dei diritti umani, le costituzioni e la legislazione nazionali, i piani d'azione nazionali, ecc.) nel preambolo degli accordi di pace e dichiarare l'impegno e l'osservanza delle parti nei confronti di tali obblighi a livello nazionale, regionale e locale.
- Indicare le donne separatamente come attrici nel sistema politico, economico e sociale, piuttosto che come (esclusivamente) parte della lista di gruppi “marginalizzati” o “vittimizzati” o come “donne e bambini” o “donne e giovani”; tuttavia, evidenziare altresì le loro specifiche esigenze postbelliche in qualità di vittime, ove necessario.
- Laddove possibile, prevedere l'utilizzo di un linguaggio tassativo piuttosto che facoltativo nelle disposizioni relative alle donne (come ad esempio “dovrà” o “è necessario” piuttosto che “dovrebbe”) per garantire un'azione specifica durante la fase d'attuazione.
- Includere disposizioni relative alla parità di diritti tra uomini e donne e all'inclusione delle donne nelle amministrazioni temporanee o transitorie, comprese delle misure speciali temporanee a favore delle donne, incluse le quote rosa, se del caso.”

Fonte: United Nations Department of Political Affairs, *Guidance on Gender and Inclusive Mediation Strategies* (2017) p. 29, <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1.%20English%20-GIMS.pdf>.

iv. La partecipazione delle donne all'apparato di sicurezza è stata riconosciuta essenziale per il successo delle missioni di pace dell'ONU. Il numero di personale militare femminile dispiegato nelle attuali missioni di mantenimento della pace e militari rimane, tuttavia, ancora esiguo. In media, solo il tre per cento del personale

militare impiegato nelle missioni ONU sono donne, la maggior parte delle quali è impiegata come personale di supporto piuttosto che nelle funzioni di protezione. È opportuno un addestramento specifico per ufficiali donne e soldatesse, a sostegno delle politiche e delle poliziotte nei processi di pace.

V. United Nations in India, *Special Peacekeeping Training Programme for Female Military Officers*, 2 aprile 2015 <http://in.one.un.org/page/special-peacekeeping-training-programme-for-female-military-officers/>.

Le azioni pianificate o intraprese nel corso di operazioni internazionali possono avere impatti diversi su uomini, donne, bambini e bambine.

Il presente Manuale mira a fornire un quadro operativo pratico per l'integrazione di genere nell'addestramento dei militari, della polizia e dei civili che prendono parte, o sono in altro modo coinvolti, in tali operazioni.

Il Manuale non fa richiamo ad alcun contesto nazionale, regionale o internazionale specifico, né intende riflettere le policy di stati o organizzazioni. Al contrario, è stato sviluppato con il fine principale di promuovere i diritti umani ed i valori relativi alla dignità umana universalmente riconosciuti dalla comunità internazionale.

ISBN 978-88-944935-4-2



9 788894 493542