

*Valorizzare le competenze femminili
per prevenire la violenza, lo sfruttamento e la tratta
durante i conflitti e nei processi di pace*

Maria Grazia Giammarinaro

Nel mio ultimo rapporto all'Assemblea Generale dell'ONU¹ ho mostrato che il coinvolgimento delle donne nei conflitti in corso in molte parti del mondo è purtroppo una realtà di massa. La violenza di genere, ivi compresa la tratta, ne è sempre una componente strutturale, che rischia di perpetuarsi anche dopo la cessazione del conflitto.

Tuttavia le donne non devono essere viste solo come vittime. Nelle situazioni di conflitto e post-conflitto le donne sono anche agenti attive della prevenzione della violenza di genere e della costruzione del processo di pace. Per questa ragione l'agenda dell'azione anti-tratta deve essere integrata con l'agenda "Donne, Pace e Sicurezza" che ha preso avvio con la Risoluzione 1325/2000 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.²

In tutti i conflitti recenti il possesso del corpo delle donne viene utilizzato come arma di guerra, nella forma dello stupro e della gravidanza forzata, della schiavitù sessuale, del lavoro forzato nei servizi per le truppe, della prostituzione e della tratta a scopo di sfruttamento sessuale e/o lavorativo o per il prelievo di organi. Nadia Murad, una ragazza Yazida che, dopo essere stata assoggettata a schiavitù sessuale da parte dell'ISIS ed essere riuscita a fuggire, ha ricevuto quest'anno il premio Nobel per la pace, è diventata il simbolo della ribellione delle donne e delle ragazze al genocidio, alla schiavitù e allo sfruttamento.

E' diventato sempre più chiaro negli ultimi anni che la tratta è parte integrante di questo terribile contesto, poiché i gruppi armati usano le donne e le ragazze, oltre che sporadicamente come combattenti, soprattutto come "premio" per i loro affiliati, ovvero come merce da vendere nel mercato del sesso a scopo di autofinanziamento. Tuttora non si sa quale sia stato il destino di molte delle ragazze sequestrate da Boko Haram nel Nord della Nigeria, ed è possibile che esse siano state trafficate

¹ A/73/171

² S/RES/1325 (2000), approvata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU il 31 ottobre del 2000.

e trasferite verso altri mercati del sesso.

Il Segretario Generale delle Nazioni Unite, nel suo rapporto del 2017 sull'argomento, ha per la prima volta affermato che la tratta, in certe situazioni, è una forma di violenza di genere correlata al conflitto. Accade infatti che situazioni preesistenti di vulnerabilità, tra cui la discriminazione di genere e la mancanza di accesso alla formazione e all'impiego, durante il conflitto diventano ancor più drammatiche; pertanto aumentano le opportunità per i gruppi criminali o per i gruppi armati di trarne vantaggio, specialmente quando i sistemi di protezione sociale e lo stesso principio di legalità vengono azzerati.

La violenza di genere correlata al conflitto può avere molte forme: tra queste possiamo annoverare i matrimoni forzati che si risolvono in una condizione servile o in varie forme di sfruttamento sessuale; la prostituzione forzata nelle zone in cui vi è un'alta concentrazione di forze militari; i matrimoni combinati dalla famiglia con stranieri allo scopo di sottrarre le ragazze alla situazione di conflitto, matrimoni che purtroppo possono poi risolversi in varie forme di sfruttamento sessuale. Lo stupro o altre forme di violenza sono spesso usati come tattica di guerra, per umiliare e scuotere il morale del nemico, operare la "pulizia etnica", destabilizzare le comunità locali e obbligare i civili a fuggire. Le donne inoltre sono spesso utilizzate per scopo di sfruttamento sessuale in zone di miniera in cui l'estrazione di risorse minerarie avviene illegalmente e sotto il controllo di gruppi armati, e in generale nel contesto di attività economiche ad alta concentrazione di manodopera maschile, oltre alle miniere anche l'agricoltura e la pesca. Per esempio in Colombia, donne appartenenti soprattutto alle comunità autoctone o di discendenza africana o con un background rurale sono state utilizzate a scopo di sfruttamento sessuale nelle aree minerarie, sistematicamente soggette a maltrattamenti, obbligate a prostituirsi per molte ore al giorno, ad assumere droghe e a praticare rapporti sessuali non protetti, con la conseguenza di alti tassi di malattie sessualmente trasmissibili e di aborti forzati.³

Molte delle descritte situazioni sono giuridicamente qualificabili come tratta. Per questa ragione è possibile affermare che la tratta è una componente strutturale delle situazioni di conflitto, e che le misure di prevenzione e di protezione delle vittime devono essere considerate misure salva-vita, e poste in essere immediatamente, fin dalle prime avvisaglie del conflitto, durante e dopo il conflitto, nel processo di pace

³ *Global Initiative against Transnational Organized Crime, Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America, Geneva, 2016*

(*peacebuilding*) e nella fase di mantenimento della pace (*peacekeeping*).

Se non si fa questo, il conflitto può influenzare il modo in cui una certa società percepisce la tratta, spesso per molti anni dopo che il conflitto è cessato. Il rischio infatti è che la tratta, considerata “normale” durante il conflitto, per esempio nella forma della prostituzione forzata al servizio dei gruppi armati, venga “normalizzata” anche dopo che il conflitto è cessato. Ciò è purtroppo accaduto in molte aree colpite dal conflitto nella ex Jugoslavia.

La tratta è spesso associata alla presenza di basi militari e alla concentrazione di personale militare prevalentemente maschile. Un recente rapporto ha rivelato che a Djibouti le basi militari straniere sono un mercato dove i corpi delle donne diventano moneta di guerra, anche attraverso la tratta di esseri umani, il lavoro forzato, lo sfruttamento sessuale e la prostituzione forzata.⁴ Anche le missioni di *peacekeeping*, comprese quelle coordinate dalle Nazioni Unite, purtroppo possono contribuire alla tratta, come è stato documentato in Angola, Bosnia Herzegovina, Cambogia, Repubblica Democratica del Congo, Timor Est, Kosovo, Liberia, Mozambico, Sierra Leone e Somalia. Recentemente, accuse di sfruttamento e abuso sessuale, anche nei confronti di bambini, sono state documentate nella Repubblica Centrafricana da parte di *peacekeepers* che operavano grazie ad un’ autorizzazione del Consiglio di Sicurezza ma non sotto il coordinamento delle Nazioni Unite.⁵

Nel febbraio 2017, il Segretario Generale ha adottato una nuova strategia per combattere lo sfruttamento e l’abuso sessuale. In molti paesi, le Nazioni Unite e altri partner hanno rafforzato i meccanismi di reporting, istituendo procedure volte a facilitare le denunce. ⁶ Il Segretario Generale ha richiesto ai rappresentanti speciali in ogni missione di *peacekeeping* con il più alto numero di abusi riportati (Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Haiti, Sud Sudan) di identificare immediatamente una posizione senior che possa svolgere le funzioni di ‘*victims’ advocate*’, e ha richiesto agli Stati membri di impegnarsi in indagini congiunte con le Nazioni Unite o con esperti indipendenti per assicurare trasparenza, stabilire sanzioni per coloro che volontariamente

⁴ https://wilpf.org/wp-content/uploads/2017/09/2017_RemoteWarfareAndSexualViolenceInDjibouti.pdf

⁵ A/73/171, para 24. See also Women’s International League for Peace and Freedom, “Human trafficking and related crimes in the context of peacekeeping: State, organization, and individual responsibilities and accountabilities”, 2012: https://wilpf.org/wp-content/uploads/2014/07/Compiled.M.Rees_.Trafficking.Report.pdf

⁶ A/73/171, para 24

rifiutano di dare seguito alle accuse di abuso e sfruttamento sessuale, implementare misure di protezione dei *whistleblowing* e autorizzare il *live-streaming* in corti marziali per permettere l'accesso alle vittime ai procedimenti penali che le riguardano.⁷

Il Consiglio di Sicurezza, a partire dalla Dichiarazione Presidenziale di Barak Obama del 2015,⁸ ha adottato due risoluzioni sulla tratta nel 2016 e nel 2017.⁹ Queste risoluzioni seguono il tradizionale approccio alla tratta come delitto, e dunque indicano la risposta penale come priorità. Tale approccio, seppure include alcuni aspetti di protezione delle vittime, resta ancorato a una concezione del mandato del Consiglio di Sicurezza di c.d. "*hard security*", con scarse connessioni con le tematiche dei diritti umani. Per questa ragione ho incentrato il mio rapporto sulla necessità di integrare l'agenda del Consiglio di Sicurezza sulla tratta e quella su Donne, Pace e Sicurezza (*Women, Peace and Security – WPS*), quest'ultima chiaramente basata su un'ottica di diritti umani e di genere, e che è stata ed è fortemente sostenuta dai movimenti delle donne in tutto il mondo. Le idee sostenute nel rapporto sono state accolte positivamente da un gran numero di stati, ivi compresi UK, Grecia, US, Svizzera, Sud Africa, oltre all'Unione Europea. Ma vi sono state anche critiche assai aspre, provenienti da quei Paesi – tra cui la Federazione Russa – particolarmente ostili all'integrazione delle tematiche dei diritti umani nell'agenda del Consiglio di Sicurezza.

Tuttavia, almeno nel caso della **Risoluzione 1325/2000**, i temi dei diritti delle donne sono già parte integrante dell'agenda del Consiglio di Sicurezza. A partire da questo, occorre costruire un diverso approccio alla tratta, che metta in luce non solo la necessità di perseguire e punire i responsabili – spesso gruppi armati combattenti, gruppi terroristi o gruppi criminali che approfittano del conflitto per arricchirsi – ma anche di rispettare e promuovere i diritti delle donne e delle ragazze come mezzo di prevenzione e di protezione.

La Risoluzione 1325/2000 è basata su ***quattro pilastri: prevenzione, protezione, partecipazione e riabilitazione***, nell'ambito dei quali occorre integrare l'azione anti-tratta.

Per quanto riguarda la **prevenzione** della tratta nelle zone di

⁷ Per maggiori informazioni sulla nuova strategia del Segretario Generale : https://conduct.unmissions.org/sites/default/files/a_71_818_1.pdf

⁸ Security Council Presidential Statement 2015/25

⁹ Security Council Resolutions 2331(2016) e 2388(2017)

conflitto, uno dei settori più a rischio è quello dei campi profughi, che devono essere concepiti anche tenendo conto delle esigenze delle donne, le quali sono costantemente a rischio di violenza e abuso sessuale, ivi compreso il sequestro a scopo di sfruttamento sessuale o altre forme di sfruttamento. In relazione alla prevenzione, è essenziale che tutti i campi profughi abbiano un sistema di registrazione tale da rendere tracciabile la situazione di tutte le persone che vi risiedono, anche solo temporaneamente. Altre misure da adottare nei campi profughi sono specificamente volte ad evitare le conseguenze negative dei matrimoni forzati o combinati con uomini stranieri. Nei campi profughi in Giordania, che ospitano moltissime famiglie siriane, l'ACNUR¹⁰ in cooperazione con le autorità giordane e con le autorità religiose locali, ha posto in essere una pratica di ascolto con finalità dissuasive, e un sistema di registrazione di tutti i matrimoni, in modo da poter rintracciare la ragazza che lascia il campo per andare sposa a un uomo straniero.

La tratta, anche nelle situazioni di conflitto, è quasi sempre perpetrata da gruppi non statali. In questo contesto gli obblighi di “*due diligence*” devono essere fatti valere nei confronti dei gruppi armati come obblighi internazionali vincolanti. L'esistenza di tali obblighi in capo ai soggetti non statali è stata affermata dalla Corte Inter-Americana dei Diritti Umani nel *leading case* Gonzales e altri c. Messico, laddove per la prima volta l'obbligo di *due diligence* è stato riconosciuto ed applicato alla prevenzione della violenza di genere.¹¹ Dal punto di vista dell'applicazione, non si deve credere che negoziare con i gruppi armati un comportamento improntato a *due diligence* nel campo della violenza di genere sia un'idea ingenua e puramente teorica. Un'iniziativa lanciata nel 2000 dall'associazione svizzera “*Geneva Call/Appel de Genève*” ha mostrato che, impegnandosi in un dialogo umanitario diretto con un certo numero di gruppi armati non statali tra cui diversi gruppi congolesi, siriani, curdi e filippini, sono stati raggiunti 63 accordi su almeno uno dei punti che *Geneva Call* ha proposto come aree di impegno per la prevenzione (mine anti-uomo, protezione dei minori, questioni di genere e norme umanitarie). Ventitré di questi “*Deed of commitment*” riguardano la prevenzione della violenza di genere, e ad oggi non vi sono informazioni sul fatto che tali accordi siano stati violati.

Il pilastro della protezione è stato il più valorizzato e implementato

¹⁰ UNHCR, *United Nations High Commissioner for Refugees*

¹¹ *Sentenza del 16 novembre 2009.*

tra tutti i pilastri della Risoluzione 1325/2000.

Tuttavia le specifiche vulnerabilità della tratta devono ancora essere esplorate e affrontate, soprattutto tra le donne che sono state costrette a lasciare le loro aree di insediamento. In questo senso, dovrebbero essere intraprese consultazioni con donne in posizione di *leadership*, allo scopo di valutare quali misure debbano essere intraprese. Una positiva esperienza che ho citato nel mio rapporto, e che è stata oggetto di critica assai aggressiva nel dibattito all'Assemblea Generale da parte del governo della Repubblica Araba di Siria, è stata realizzata nel Nord della Siria, dove le donne hanno un ruolo importante nello sviluppo della legislazione. Vi è stato adottato il “*Contratto Sociale di Rojava*” che proibisce la poligamia, i matrimoni forzati e i matrimoni precoci, e sono state istituite “*Mala Jin*” case delle donne, cioè centri di consultazione dove le donne che hanno subito violenza o ingiustizia possono ricevere consiglio. I casi possono essere risolti nelle *Mala Jin*, ovvero essere deferiti alle Corti, dove il 40% dei giudici sono donne.¹²

Un'altra importante iniziativa, che ha mostrato la sua efficacia nella prevenzione dei conflitti e della violenza di genere, è stata la formazione di reti di donne mediatrici come il *Network of African Women in Conflict Prevention and Mediation* e il *Mediterranean Women Mediators Network*. Tuttavia, in termini generali, le misure di protezione delle donne dalla violenza di genere ivi compresa la tratta sono assenti o insufficientemente trattate negli accordi di pace. Nel caso della Colombia per esempio, la tratta è menzionata una sola volta nell'Accordo Finale, insieme con altre forme di economia illegale.

Il pilastro più innovativo e finora meno applicato è quello che riguarda la **partecipazione**. La Risoluzione 1325/2000 enfatizza l'importanza della partecipazione delle donne a tutti i livelli del *decision making* in relazione alla pace e alla sicurezza, come attrici del processo di pace e soggetti deputati all'applicazione degli accordi di pace, e richiede alle missioni delle Nazioni Unite di porre in essere una consultazione su base permanente con i gruppi di donne rilevanti nell'area. L'intuizione è stata profetica. In base allo Studio Globale sull'applicazione della Risoluzione 1325/2000,¹³ i processi di pace che hanno incluso donne come testimoni, firmatarie, mediatrici o negoziatrici hanno il 20% in più di possibilità di durare più di due anni, e il 35% di possibilità in più di durare

¹² Le informazioni derivano da un rapporto confidenziale sottoposto alla Special Rapporteur.

¹³ Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325

oltre 15 anni.

Per quanto riguarda la prevenzione della violenza di genere inclusa la tratta, la partecipazione delle donne è di per sé un fattore di empowerment che ne riduce le vulnerabilità. Inoltre le donne conoscono come funziona l'economia locale, ivi compresa l'economia informale, e possono individuare opportunità alternative di *empowerment* economico che renda le donne più indipendenti e dunque meno a rischio di sfruttamento. La partecipazione delle donne ai processi di *peacebuilding* può elevare il livello di consapevolezza sui rischi di tratta subito dopo la fine del conflitto, e può contribuire a stabilire reti protettive basate sulle comunità locali, che sono particolarmente importanti per coloro che hanno perso le loro famiglie nel conflitto. Purtroppo, nonostante l'apparente aumento del numero di accordi di pace che includono un riferimento alle donne e alle questioni di genere, la grande maggioranza di questi accordi non le affronta in maniera olistica. Il risultato è che le misure di prevenzione della tratta e di protezione delle donne trafficate non vengono poste in essere nelle società in transizione dopo un conflitto. L'esperienza mostra che proprio in tali situazioni è altissimo il rischio che le donne e le ragazze cerchino fortuna altrove e partano senza alcuna sicurezza.

Il pilastro della **riabilitazione** mette in luce l'importanza di una prospettiva di genere nella ricostruzione post-conflitto. Si tratta di assicurare l'inclusione sociale delle vittime di tratta che eventualmente ritornano dopo il conflitto, spesso in una situazione di stress post-traumatico. Un aspetto essenziale è quello dei rimedi, cui le vittime di tratta hanno diritto in base a tutti gli strumenti internazionali. In una società in transizione all'indomani di un conflitto, più che i rimedi giuridici classici come il risarcimento, occorre piuttosto assicurare l'efficacia di misure di lungo periodo, che possono essere le più varie, ma devono comunque mirare ad assicurare l'inclusione sociale e le necessarie garanzie contro il *re-trafficking*. Il che significa applicare i diritti sociali, culturali ed economici modulandoli in rapporto alle situazioni di vulnerabilità.

In conclusione, il mio rapporto richiede al Consiglio di Sicurezza di adottare un'agenda sulla tratta basata sui diritti umani.

I diritti delle donne sono diritti umani, disse Hillary Clinton alla Conferenza sulle Donne di Pechino nel 1995. Come tali, i diritti delle

donne vanno tutelati, specie nelle situazioni in cui vengono perpetrate le violazioni più gravi. Ciò si verifica non solo durante i conflitti, ma anche come conseguenza dei conflitti. Le donne e le ragazze che sono arrivate sui gommoni dalla Libia, che sono state salvate ma alle quali è stato illegittimamente impedito di sbarcare nei nostri porti, potrebbero essere sfuggite proprio a quelle situazioni di conflitto e a quegli orrori, e secondo il diritto internazionale hanno il diritto di sbarcare in un porto sicuro e di chiedere asilo. Il decreto sicurezza comporterà un'ulteriore drastica limitazione dei diritti dei richiedenti asilo e dei rifugiati, ivi comprese le vittime di tratta. Di fronte a questa deliberata strategia politica, che fa della xenofobia il collante di un'opinione pubblica disorientata e spinta a coltivare l'avversione verso il "nemico", allo scopo di ottenere rapidi successi elettorali, è necessario ribadire ancora una volta che nessun governo e nessun Ministro dell'Interno può considerarsi svincolato dagli obblighi di diritto internazionale. I diritti umani, che propongono le alternative drammatiche di vita o di morte, di libertà o di schiavitù, di *habeas corpus* o di detenzione illegale e tortura, non tollerano violazioni né strumentalizzazioni.