

Evoluzione e sviluppi della tutela giuridica del bambino soldato nel diritto internazionale

di dott. Francesco Di Virgilio

Sommario: -1. Introduzione; -2. Il minore da “suddito” a “cittadino”: il progressivo riconoscimento dei suoi diritti; -3. Emersione del fenomeno dei bambini soldato a livello internazionale; -4. La protezione giuridica internazionale dei bambini soldato. Cenni introduttivi; -5. Gli strumenti di “ soft law ” concernenti la protezione dei fanciulli nei conflitti armati; -6. Le Convenzioni di Ginevra e i protocolli aggiuntivi; -7. Il I Protocollo addizionale; -8. Il II Protocollo addizionale; -9. La Convenzione dell’OIL del 17 giugno 1999: il problema dei bambini soldato come questione di “lavoro minorile”; -10. Il Protocollo Opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 25 maggio 2000; -11. I progressi realizzati nella lotta al fenomeno dei bambini soldato: un’analisi condotta attraverso l’esame delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; -12. La Risoluzione 1261/1999; -13. La Risoluzione 1314/2000; -14. La Risoluzione 1379/2001; -15. La Risoluzione 1460/2003; -16. La Risoluzione 1539/2004; -17. La Risoluzione 1612/2005; -18. Ulteriori strumenti giuridici inerenti la protezione dei fanciulli nei conflitti armati; -19. Considerazioni conclusive; -20. Bibliografia.

1. La legislazione vigente a livello internazionale a tutela dei diritti dei minori è, senza dubbio, un' esemplare conquista sociale e civile in materia di diritti umani. Nel corso degli ultimi anni, infatti, si sono registrati in questo campo progressi che si possono definire straordinari, anche in considerazione delle difficoltà ricorrenti nella storia di riconoscere agli uomini i loro diritti e la loro dignità. Il secolo XX, chiudendosi con un corpus di norme internazionali molto garantiste e tutelanti dei diritti dei bambini, si distingue nettamente dagli altri periodi della storia dell'infanzia ed è denominato a ragione "il secolo del bambino".

Nello studio storico della lunga marcia dei diritti dei minori è sorprendente constatare che la Prima guerra mondiale rappresenta un singolare punto di partenza, se non proprio un avvio in senso assoluto. Infatti, durante la Grande guerra, se da un lato cresce il numero di bambini in condizioni di abbandono, dall'altro si sviluppano meccanismi di difesa destinati a durare fino ai giorni più recenti.

Proprio il riconoscimento del dovere di protezione e di difesa dell'infanzia evidenzia, paradossalmente già durante la guerra, un'attenzione sociale e civile nei confronti del bambino e pone le basi per la "Dichiarazione dei diritti del fanciullo", approvata a Ginevra dall'Assemblea della Società delle Nazioni nel marzo del 1924, la quale assurge, pur nella brevità dei suoi cinque enunciati, a primo documento internazionale di importanza determinante per la individuazione di un nucleo irrinunciabile di valori.

L'approvazione di tale Carta dei diritti dei bambini, comunemente nota come la "Dichiarazione di Ginevra", è il segno del crescente interesse delle organizzazioni internazionali per i problemi e le esigenze dell'infanzia e per i costi pagati dall'infanzia stessa durante i conflitti. Il susseguirsi di dichiarazioni, convenzioni e Risoluzioni dimostra come la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza diventa un valore sempre più avvertito nella coscienza individuale e collettiva, così come sempre

più avvertita è la consapevolezza a livello internazionale che lo sviluppo armonico dei bambini rappresenta la base per il futuro progresso della società e la principale garanzia per la costruzione della democrazia e dello sviluppo in ogni Paese.

I conflitti armati distruggono completamente il mondo di un bambino e travolgono un'intera generazione marchiandola con ferite indelebili: bambini cresciuti nella violenza, molto probabilmente, riprodurranno modelli di violenza perché sono gli unici che conoscono. Promuovere migliori condizioni di vita per le giovani generazioni vuol dire, contribuire alla costruzione della pace e della sicurezza per l'intera popolazione mondiale.

Un impegno preciso e solenne in tal senso venne assunto, per la prima volta nell'ambito del diritto internazionale, allorché, all'indomani del Secondo conflitto mondiale, venne redatto lo Statuto istitutivo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite. La Carta dell'O.N.U., infatti, si apre con la seguente enfatica dichiarazione: « We, the peoples of the United Nations, determined to save succeeding generations from the scourge of war...».

Quel primo esplicito riferimento alle generazioni future contenuto nel Trattato istitutivo dell'ONU appare oggi quasi anacronistico. Purtroppo, le speranze di pace che accompagnavano la nascita delle Nazioni Unite sono state e sono brutalmente contraddette dal deflagrare di nuove guerre. Non solo la prospettiva di una comunità internazionale che sia effettivamente e principalmente al servizio dei diritti umani e della pace non si è ancora realizzata ma, cosa ancor più grave, si deve anche registrare la diffusione della crescente distruttività della conflittualità armata. In molte parti del mondo, bambini sono torturati e costretti ad assistere e/o partecipare a efferatezze di ogni genere; sono vittime delle esplosioni delle mine antiuomo (o meglio anti-bambino, visto che spesso vengono fabbricate sotto forma di giocattolo).

Le popolazioni indifese sono state sempre più coinvolte nelle operazioni militari finanche a diventare il primo obiettivo, come nel caso delle operazioni di “pulizia etnica” o delle strategie di annientamento riapparse drammaticamente nell’ultima decade del secolo XX. Adolescenti e bambini, in una progressione inquietante vengono costretti ad impugnare le armi trasformandosi, vittime e carnefici allo stesso tempo, in soldati determinati, capaci di seminare il terrore per la ferocia dei loro comportamenti.

La percentuale delle vittime civili è salita vertiginosamente dal 5% registrato nella Prima guerra mondiale ad oltre il 90% nei conflitti degli anni ‘90<sup>(1)</sup>. Più di 150 conflitti maggiori, tra il 1945 ed il 1982, hanno causato più di 20 milioni di morti, in maggioranza donne e bambini<sup>(2)</sup>. Nei 10 anni successivi, il tributo pagato dalla popolazione infantile nei soli conflitti interni è stato di 1,5 milioni di morti, 4 milioni di invalidi e 5 milioni di profughi. Dal 1990 sono 2 milioni i bambini che hanno perso la vita negli scontri armati e ben più di 6 milioni sono quelli che hanno riportato ferite e mutilazioni. Questo bilancio, già tragico, non cessa di aggravarsi a causa dell’altissimo numero di mine che, distribuite in diversa concentrazione su tutti i continenti, uccidono o rendono invalidi più di 10 mila bambini e bambine ogni anno.

Il teologo J. Moltmann ha più volte rappresentato che l’intreccio delle relazioni umane si estende anche al rapporto fra generazioni imponendo la solidarietà tra adulti e bambini: essendo gli uomini oltre che “esseri sociali” anche “esseri generazionali”, essi vivono come generazioni l’una nell’altra e l’una per l’altra devono prendersi cura della generazione più giovane.

---

<sup>1</sup> <sup>(1)</sup> G. Machel, *Impact of armed conflict on children*, Report of the expert of the Secretary-General, UN doc. A/51/306, p.12.

<sup>2</sup> <sup>(2)</sup> UNICEF, *Children in situations of Armed Conflict*, 1986.

In questa direzione si va sempre più concretizzando l'impegno della comunità internazionale (vedi, per tutte, la risoluzione 54/263 dell'assemblea generale delle Nazioni Unite del 25 maggio 2000) tesa ad assicurare alle giovani generazioni di oggi uno sviluppo solidale e duraturo, nonché a costruire una società del domani in cui l'infanzia diventi il soggetto più importante e meritevole di tutela, perché rappresenta il futuro dell'umanità intera. Ciò lo avevano già compreso, nel marzo del 1924, i membri dell'allora Società delle Nazioni, i quali, nel preambolo della Dichiarazione di Ginevra, riconoscevano che « l'humanité doit donner à l'enfant ce qu'elle a de meilleur ».

A più di quarant'anni di distanza dalla Carta delle Nazioni Unite e dalla Dichiarazione universale, la Convenzione sui diritti del fanciullo è l'ultima grande nata della famiglia delle fonti del diritto internazionale dei diritti umani. La produzione giuridica internazionale del XX secolo si chiude col sigillo del riconoscimento dei diritti fondamentali dei bambini: questi non sono altri e nuovi diritti umani, dal momento che i bambini sono ovviamente persone umane e titolari in quanto tali, al pari degli adulti, dei diritti umani fondamentali sanciti dai due patti internazionali delle Nazioni Unite, l'uno relativo ai diritti civili e politici e l'altro relativo a quelli economici, sociali e culturali, del 16 dicembre 1966<sup>(3)</sup>. Essi ne costituiscono, invece, una "specificazione" che si rende necessaria in ragione della condizione particolarmente vulnerabile del minore.

La Convenzione ha inaugurato una nuova concezione del bambino: non più "oggetto" di tutela ma "soggetto" portatore della intera gamma dei diritti umani; non più minus

---

<sup>3</sup> (3) United Nations, General Assembly, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Civil and Political Rights and Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 16 dicembre 1966. Il patto sui diritti civili e politici è entrato in vigore, sul piano internazionale, il 23 marzo 1976; quello sui diritti economici, sociali e culturali il 3 gennaio 1976. L'Italia ne ha autorizzato la ratifica e li ha resi esecutivi con legge n.881 del 25 ottobre 1977: per l'Italia i Patti sono entrati in vigore il 15 dicembre 1978.

habens, protetto per la sua immaturità, ma uomo in fieri, portatore di diritti umani fondamentali, sia pure con gli adattamenti consigliati dalla sua condizione che è legata non a una situazione di minorità ontologica ma a una situazione oggettiva che impone speciali e particolari attenzioni<sup>(4)</sup>. La Convenzione, insomma, ha riconosciuto che il minore è portatore di autonomi diritti e non solo di meri interessi che altri soggetti devono paternalisticamente tutelare. Nella nuova ottica espressa dalla Convenzione, « children are neither the property of their parents nor are they helpless objects of charity. They are human beings and are the subjects of their own rights »<sup>(5)</sup>.

Tuttavia, non si può ignorare che sebbene vi sia stata da parte della comunità internazionale l'acquisizione di principi della Convenzione, questa si trovi oggi a dover convivere con la loro negoziazione a causa dei molteplici e radicati fenomeni di violenza e sfruttamento a danno di bambini e ragazzi in molti paesi del mondo. Si pensi ai bambini che lavorano in condizioni di sfruttamento; ai bambini spinti alla prostituzione; si pensi ancora ai bambini soldato, un fenomeno in espansione e su cui solo recentemente è stata intrapresa un'opera di contrasto attraverso una cospicua mobilitazione internazionale.

Uno degli scenari che vedono più sovente regnare sovrana la sistematica violazione dei diritti dei bambini è quella proprio delle aree del pianeta afflitte dal dramma della guerra. I conflitti armati più recenti, spesso combattuti là dove si svolge la vita civile, colpiscono le infrastrutture per il benessere e la salute delle popolazioni e negano «il diritto del minore di godere del miglior stato di salute possibile» (art. 24 Conv.).

E non c'è dubbio che nei conflitti a sfondo etnico-religioso, dove i bambini sono bersaglio di sterminio sistematico in quanto rappresentanti di future generazioni

---

<sup>4</sup> (□) A. Corasaniti e F. Palomba, interventi in M.R. Saulle (a cura di), *Codice internazionale dei diritti del minore*. Vol.II, cit., pp.17-39.

<sup>5</sup> (□) Unicef, *The Convention on the Rights of the Child*, par.III. *A new vision*, in <[www.unicef.org](http://www.unicef.org)>.

nemiche e, se direttamente coinvolti come soldati, in quanto combattenti, il loro «diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo» (art. 6 Conv.) sia doppiamente calpestato.

Nelle terre attraversate dalla guerra, milioni di bambini vivono, crescono e muoiono in mezzo alle armi; più di 300.000 sono quelli reclutati come combattenti costretti a fare da “apripista” nei campi minati o, drogati o indottrinati, a diventare assassini e commettere atrocità irripetibili; altre centinaia di migliaia sono arruolati in eserciti regolari o gruppi armati di opposizione e possono essere chiamati a combattere in ogni momento<sup>(6)</sup>.

Vista la drammaticità della situazione circa l’impatto che hanno i conflitti armati sui minori, il diritto internazionale umanitario e le norme sui diritti dell’uomo sono in costante evoluzione, grazie alla convinzione che i diritti umani non hanno frontiere, perché universali e indivisibili.

La sessione speciale sull’infanzia dell’Assemblea generale dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (United Nations General Assembly Special Session – UNGASS 2002), svoltasi nel maggio del 2002, si è rivelata un importante momento di valutazione e di riflessione nell’intervento a favore dei minori, un’occasione straordinaria per fare un bilancio del lavoro svolto a partire dal vertice mondiale per l’infanzia tenutosi nel 1990<sup>(7)</sup> e, soprattutto, per elaborare un nuovo mandato e un impegno d’azione a favore dell’infanzia nel prossimo decennio.

---

<sup>6</sup> (□) Questi dati emergono sia dai rapporti riguardanti il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati presentati annualmente dal Segretario generale dell’ONU al Consiglio di sicurezza, sia dal *Child Soldiers Global Report 2001* (Londra, 2001) realizzato dalla *Coalition to Stop the Use of Child Soldiers* (CSUCS). Quest’ultimo rapporto, analizzando il comportamento di forze armate governative, milizie civili, gruppi paramilitari e gruppi armati non governativi in 180 paesi, rappresenta il più completo studio sull’utilizzo dei bambini come soldati.

<sup>7</sup> (□) Nel corso del Vertice, i 71 leader presenti firmarono la Dichiarazione mondiale per la sopravvivenza, la protezione e lo sviluppo dell’infanzia (UNITED NATIONS, World Summit for Children, *World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children*, New York, 30 settembre 1990) e adottarono un Piano d’azione che in 25 punti fissava gli obiettivi fondamentali da raggiungere per la realizzazione di un’adeguata tutela dei diritti

A livello internazionale, il maggior impegno per la tutela e la promozione delle nuove generazioni si sta dimostrando la sfida fondamentale per lo sviluppo. E' questa la visione ispiratrice dell'UNGASS che ha segnato un consolidamento delle più recenti acquisizioni giuridiche internazionalmente condivise, prime fra tutte la Convenzione n°182 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (International Labour Organization - OIL) relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile del 17 giugno 1999<sup>(8)</sup>, che apre la strada a interventi ampi contro le vecchie e nuove schiavitù minorili, e il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo riguardante il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati del 25 maggio 2000<sup>(9)</sup>, creando un principio generale di "precedenza ai bambini" come guida per politici e legislatori. In sostanza il Protocollo è un emendamento all'articolo 38 della Convenzione sui diritti dei bambini che prevede l'innalzamento a 18 anni l'età minima per l'arruolamento obbligatorio e la partecipazione diretta alle ostilità. Tuttavia, per quanto riguarda l'arruolamento volontario, esso obbliga gli Stati a elevare a 16 anni l'età minima per il reclutamento da parte delle forze armate nazionali e a fissare in una dichiarazione vincolante l'età minima applicabile sul loro territorio per questa forma di arruolamento.

Gli Stati, dunque, non hanno sposato la posizione "straight 18" (età minima a 18 anni senza eccezioni) ed è proprio l'applicazione generalizzata di questo limite che diventa per le organizzazioni internazionali impegnate nel settore un obiettivo principale.

dell'infanzia prevedendo, tra l'altro, al punto n°25, intitolato (*Protection of children during armed conflicts*), la protezione dei bambini che si trovano in condizioni difficili come quelli che sono vittime dei conflitti armati.

<sup>8</sup> (C) INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, General Conference, *Worst Forms of Child Labour Convention*, ILO doc. 182/1999, Ginevra, 17 giugno 1999. La Convenzione n°182 è stata adottata dalla Conferenza Generale dell'OIL durante la sua 87<sup>a</sup> sessione ed è entrata in vigore, sul piano internazionale, il 19 novembre 2000. L'Italia ne ha autorizzato la ratifica e l'ha resa esecutiva con legge n°148 del 25 maggio 2000.

<sup>9</sup> (C) UNITED NATIONS, General Assembly, *Optional Protocol to the Convention on the Rights of Child on the involvement of children in armed conflict*, UN doc. A/RES/54/263, New York, 25 maggio 2000. Il protocollo opzionale è entrato in vigore, sul piano internazionale, il 12 febbraio 2002. L'Italia ne ha autorizzato la ratifica e l'ha reso esecutivo con legge n°46 dell'11 marzo 2002.

Infatti, nel momento in cui questo divieto diverrà universale si costituirà uno standard chiaro, che verrà applicato a livello globale, al quale gli Stati dovranno adattarsi senza discussione, così come attualmente avviene per l'utilizzo delle mine e delle armi chimiche.

Concludendo questa parte introduttiva risulta doveroso accennare ad alcuni aspetti fondamentali che vanno comunque sottolineati anche se non rappresentano il cuore di questa ricerca. Prima di tutto l'aspetto quantitativo: è ampiamente conosciuta la dimensione di questo fenomeno ancorché non si è appreso che i dati finora diffusi sono da considerarsi solo come la punta di un iceberg. Si tenga presente poi che quello dei bambini soldato è un problema dinamico: un bambino soldato di oggi è un adulto soldato di domani, il quale porterà sempre con sé un bagaglio di ferite indelebili.

E' un fenomeno di natura globale: le informazioni che sporadicamente forniscono i mass media sono quasi sempre relative alla situazione africana e ciò induce a pensare che il problema sia circoscritto a quell'area. In realtà esso è presente in quasi tutte le regioni del mondo: Asia, Sud del Pacifico, Medio Oriente, Centro e Latino America ed anche in parti dell'Europa. Proprio perché globale, appare difficile porre un limite al dilagare di questo gigantesco e multiforme fenomeno di sfruttamento.

Un altro aspetto da considerare è che l'arruolamento dei minori non è operato unicamente dai gruppi di ribelli e di oppositori coinvolti nelle guerre civili, ma anche dalle unità militari dei governi e quindi dalle forze ufficiali di un Paese.

Altra questione, non certo marginale, è quella dell'abusata distinzione, anche legislativa, tra il minore arruolato con la forza e quello che si arruola volontariamente. Difatti, se si riflette la differenza non è netta, in quanto i bambini che vengono reclutati o che si arruolano hanno tutti un background molto povero e disagiato ed

hanno subito abusi e discriminazioni; è dunque molto difficile distinguere l'arruolamento forzato da quello volontario.

Va sottolineato, infine, il legame della problematica non solo con la sfera dei diritti umani ma anche con quella delle relazioni internazionali per il ruolo fondamentale (come più volte sottolineato dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; v., per tutte, la risoluzione 1460 del 30 gennaio 2003) che essa riveste per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale<sup>(10)</sup>. A livello internazionale c'è un'attenzione crescente per questo problema, soprattutto grazie all'azione costante di molte organizzazioni governative e non governative, impegnate nel campo della tutela dei diritti dell'infanzia.

2.L'affermazione dei diritti dei minori è storia recente di un lungo cammino. Infatti, è solo nel secolo scorso che si ha un lento e graduale passaggio dalla condizione del bambino da "suddito" a "cittadino", da mero "oggetto" a "soggetto" di diritti<sup>(11)</sup>.

Nell'ambito dell'evoluzione degli strumenti di diritto internazionale tesi a realizzare una tutela specifica e qualificata dell'infanzia e dell'adolescenza possiamo indicare il 1902 quale punto di partenza da cui la comunità internazionale ha manifestato una particolare sensibilità per il mondo dei bambini. Difatti, nell'ambito di alcune Conferenze di diritto internazionale tenutesi all'Aja nel 1902, venne approvata una Convenzione per regolare la tutela dei minori<sup>(12)</sup> nella quale veniva effettuato un riferimento alla protezione della persona e degli interessi del minore (vedi art.7).

---

<sup>10</sup> <sup>(10)</sup> UNITED NATION, Security Council, *Children ad Armed Conflict*, UN doc. S/RES/1460/2003, New York, 30 gennaio 2003. In tale documento il Consiglio di sicurezza riafferma << its primary responsibility for the maintenance of International peace and security and, in this connection, its commitment to address the widespread impact of armed conflict on children >> (III cpv. del Preambolo).

<sup>11</sup> <sup>(11)</sup> Cfr. in tal senso A.C. MORO, *I diritti inattuati del minore*, Brescia, 1983, pp.31-54. Il capitolo II di tale volume si intitola appunto: <<Il minore da suddito a cittadino: il progressivo riconoscimento dei suoi diritti>>.

<sup>12</sup> <sup>(12)</sup> La Convenzione per regolare la tutela dei minori del 12 giugno 1902 è entrata in vigore internazionale il 30 luglio 1904. L'Italia l'ha resa esecutiva con la legge n°523 del 7 settembre 1905.

Successivamente, a Bruxelles nel 1913, una Conferenza internazionale per la protezione dell'infanzia promosse la cooperazione internazionale in tale ambito.

Un ruolo fondamentale e di rilievo inerente ai diritti dell'infanzia nel campo internazionale, spetta senz'altro all'Organizzazione Internazionale del lavoro (OIL) che nel 1919, all'atto della sua costituzione, nello Statuto, contenuto nei trattati di pace che la istituivano in collegamento con la Società delle Nazioni, stabiliva tra i fini dell'Organizzazione la protezione dei fanciulli, degli adolescenti e delle donne. Soltanto tre mesi dopo la sua costituzione, la Conferenza generale, organo supremo dell'Organizzazione, si riunì per la prima volta a Washington ed affrontò tra i primi argomenti, il problema dei fanciulli impiegati nei lavori industriali, fissando a 14 anni l'età minima per ammissione al lavoro (Convenzione n°5 del 29 ottobre 1919). Un altro documento rilevante di poco posteriore alla prima Convenzione dell'OIL, è stata la Convenzione internazionale per la repressione della tratta delle donne e dei fanciulli del 30 settembre 1921.

Non vi è dubbio, però, che il primo documento di importanza determinante per la individuazione di un nucleo irrinunciabile di valori sia stata la “Dichiarazione dei diritti del fanciullo”, approvata dalla Società delle Nazioni il 24 settembre 1924. Si tratta di un documento conciso che consta di cinque enunciati e di un breve preambolo, con cui la Dichiarazione impegna l'umanità ad offrire al fanciullo quanto di meglio essa possiede richiamando il principio dell'uguaglianza, il quale sarà richiamato in seguito nella Dichiarazione del 1959 e nella Convenzione del 1989. La principale innovazione riguarda il riconoscimento del diritto del fanciullo ad avere un processo formativo “normale” (I enunciato); i due enunciati successivi mettono in evidenza come la crisi economica e sociale, dovuta alle drammatiche conseguenze della Prima guerra mondiale, costituisce la base della Dichiarazione di Ginevra,

avendo il legislatore tenuto presente «prioritariamente la sopravvivenza, la salute e il recupero del fanciullo»<sup>(13)</sup>.

Nel 1948, anno della Dichiarazione universale dei diritti, il Consiglio generale dell'Unione internazionale per la protezione dell'infanzia approvava un'integrazione agli articoli della Dichiarazione di Ginevra, riconoscendo il diritto del bambino ad essere aiutato nel rispetto dell'integrità della famiglia: «un principio rivoluzionario perché riconosce che il luogo privilegiato per lo sviluppo integrale della personalità del fanciullo è la famiglia»<sup>(14)</sup>.

Le Nazioni Unite avvertirono ben presto la necessità di avviare gli studi per una nuova dichiarazione sull'infanzia che fosse più aderente ai tempi e alle nuove esigenze dei minori. Così, dopo una lunga elaborazione, durata quasi dieci anni, il 20 novembre del 1959 l'unanimità degli Stati dell'Assemblea pervenne ad una nuova Dichiarazione dei Diritti del fanciullo<sup>(15)</sup>. Alla base dei dieci principi enunciati dalla Dichiarazione notiamo che, in virtù dei decenni di prosperità, il legislatore si è preoccupato di approntare una legislazione sull'infanzia come età felice e non più come età da difendere dalla fame e dalle malattie; perciò il fanciullo non è visto più solo con i problemi riguardanti la sua salute e la sua sopravvivenza, ma è considerato insieme alla sua famiglia e inserito nel contesto della società.

Il più recente e rilevante contributo per la tutela e la promozione dei diritti del minore è sicuramente la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre del 1989, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU sulla base di un progetto elaborato da un

---

<sup>13</sup> (□) A. TARANTINO, *La Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia*, cit., p.27.

<sup>14</sup> (□) A.C. MORO, *I diritti inattuati del minore*, cit., p.32.

<sup>15</sup> (□) UNITED NATIONS, General Assembly, *Declaration of rights of the child*, UN doc. 1386 (XIV), New York, 20 novembre 1959.

gruppo di lavoro ad hoc nell'ambito della Commissione sui diritti umani che ne aveva intrapreso lo studio fin dal 1978.

La Convenzione del 1989 si differenzia dai precedenti documenti non solo per la sua specificità, ma anche per il valore vincolante delle norme poste a carico degli Stati che l'hanno ratificata. Di rilievo per la nostra ricerca è la definizione di "fanciullo": nella Convenzione risulta essere tale «ogni essere umano avente età inferiore ai 18 anni, salvo che abbia raggiunto prima la maggiore età in virtù della legislazione applicabile» (art.1). Si tratta dunque dei diritti del bambino e dell'adolescente, cioè del "minore", termine che probabilmente non si è voluto usare per evitare un impatto psicologico negativo e che tuttavia ha una connotazione ben precisa, soprattutto dal punto di vista giuridico<sup>(16)</sup>.

3. Come detto in precedenza, da parte della comunità internazionale vi è il crescente bisogno volto al riconoscimento di strumenti in difesa del bambino. Uno degli aspetti più significativi di tale impegno, oggetto della presente ricerca, è il particolare impegno profuso, dalla comunità internazionale, alla repressione della sistematica violazione dei diritti dei bambini, in quelle aree del pianeta afflitte dal dramma della guerra.

Tali conflitti si differenziano dalle due guerre mondiali in quanto vedono il coinvolgimento diretto delle popolazioni civili e quindi anche bambini e adolescenti. Le motivazioni di questo coinvolgimento le possiamo distinguere in due tipi: una di natura soggettiva e l'altra di natura oggettiva. Per ciò che riguarda le prime, bisogna considerare la facilità di indottrinamento di soggetti deboli ed immaturi, il bisogno che

---

<sup>16</sup> (□) Cfr. M. DOGLIOTTI, *I diritti del minore e la Convenzione dell'ONU*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1992, p.305.

questi hanno di protezione, il minor senso del pericolo, il peso e la semplicità di utilizzo delle moderne “armi leggere”. Per quanto riguarda le seconde motivazioni, occorre menzionare i compiti cui i bambini vengono adibiti: attraversare un sentiero minato, infiltrarsi nelle linee nemiche, trasmettere informazioni, nascondersi in luoghi difficilmente accessibili.

E’ pertanto il mutamento radicale degli scenari bellici che ha consentito la massiccia inclusione, quali attori protagonisti, di soggetti prima quasi sempre esclusi da tali scenari. Proprio in riferimento a questo fenomeno è nato il neologismo “bambini-soldato” o “soldati-bambini” (perché privati totalmente della loro infanzia tanto da far anteporre, nella definizione, l’attività cui sono costretti al loro status naturale).

Come detto in precedenza il fenomeno dei bambini soldato non è di recente conoscenza, però lo è senz’altro la sua emersione e la sua visibilità su scala internazionale: infatti, fino a poco più di un decennio fa, questi bambini erano davvero i “soldati invisibili” di numerosi conflitti armati in tutto il mondo. L’emersione del fenomeno è sicuramente riconducibile al rapporto elaborato nel 1996 a cura di Graça Machel, esperta indipendente ed ex ministro dell’istruzione del Mozambico, incaricata tre anni prima dal Segretario generale delle Nazioni Unite, concernente un’analisi esaustiva sulla situazione dei bambini nei conflitti armati. Uno studio che tutt’ora rimane un punto di riferimento costante e che ha apportato un contributo determinante per l’inclusione nell’agenda politica dell’ONU, del tema dei bambini coinvolti nei conflitti armati<sup>(17)</sup>.

Il rapporto di G. Machel ha destato un enorme interesse in ambito internazionale ed ha contribuito alla decisione di creare una figura istituzionale che testimonia la crescita di

---

<sup>17</sup> (□) G. Machel, *Impact of armed conflict on children*, Report of the expert of the Secretary-General, UN doc. A/51/306.

importanza della causa dell'infanzia presso i massimi livelli della politica internazionale: il Rappresentante speciale del Segretario generale dell'ONU per i bambini e i conflitti armati (Office of the Special Representative of the Secretary General for Children and Armed Conflict – OSRSG/CAAC). Una figura che ha il compito di valutare i progressi raggiunti e le difficoltà incontrate nella protezione dei minori durante le guerre, nonché di incoraggiare lo sviluppo di network e di una cooperazione internazionale per il rispetto dei più piccoli.

Il rapporto ha anche dato vita ad una serie di Conferenze regionali organizzate dalla Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (CSUCS) a partire dal 1998: African Conference in Maputo, Mozambico, aprile 1999; Latin American and Caribbean Conference in Montevideo, Uruguay, luglio 1999; European Conference in Berlin, Germania, ottobre 1999; Asia-Pacific Conference in Kathmandu, Nepal, maggio 2000; Amman Conference on the Use of Children as Soldiers in the Middle East and North Africa Region, Giordania, aprile 2001. Sulla base dei risultati ottenuti durante tali Conferenze è stato pubblicato il Child Soldiers Global Report nel 2001. Nello stesso anno G. Machel ha effettuato una revisione del rapporto del 1996, intitolata *The Impact of war on Children. A review of progress since the 1996 United Nations Report*. La pubblicazione ha lo scopo di tracciare un bilancio dei progressi realizzati e degli ostacoli incontrati nei cinque anni trascorsi ed è corredata da due appendici: *Glossary of progress. Protecting children's rights in armed conflict; Summary of recommendations*. Tali appendici riguardano rispettivamente i principali obiettivi conseguiti dal 1996 al 2000 nell'ambito della protezione dei diritti dell'infanzia nei

conflitti armati e le raccomandazioni presentate alla International Conference on War affected Children, svoltasi a Winnipeg (Canada) nel settembre del 2000<sup>(18)</sup>.

Il rapporto, pur rilevando che dal 1996 sono stati registrati significativi progressi e che sono aumentati gli standard internazionali di protezione grazie all'approvazione di una serie di strumenti giuridici, non manca di sottolineare come le violazioni dei diritti dei bambini continuino su vasta scala. I dati forniti abbracciano una molteplicità di aspetti: oltre 300.000 bambini continuano ad essere utilizzati nei conflitti armati; in 87 Paesi vivono in aree contaminate da più di 60 milioni di mine antiuomo, o meglio antibambino visto che li usano per decontaminare i territori, almeno 20 milioni di bambini hanno dovuto abbandonare la propria casa e centinaia di migliaia continuano a morire di malattie e malnutrizione mentre si trovano nei campi profughi o sono in fuga dai conflitti.

4. Il diritto internazionale offre ormai una solida tutela giuridica ai diritti dei bambini coinvolti nei conflitti armati, sia grazie alle norme degli strumenti "storici" del diritto umanitario, sia grazie alle più articolate e recenti disposizioni di alcune convenzioni internazionali in materia di diritti umani.

In epoca passata il tema dell'infanzia occupava un posto marginale nelle elaborazioni giuridiche, in quanto era ancora lontana l'idea che il minore dovesse essere considerato titolare di veri e propri diritti umani e ad esso si faceva riferimento esclusivamente come destinatario della tutela da parte degli adulti. Tale impostazione

---

<sup>18</sup> (□) Queste raccomandazioni sono contenute in un libretto intitolato <<*The Machel Review 1996-2000: A critical Analysis of Progress Made and obstacles encountered in increasing protection for War-affected children*>> e affrontano le tematiche: "child soldiers"; "children forced to flee"; "children under siege from HIV/AIDS"; "ending gender-based violence and sexual exploitation"; "the toll from malnutrition and disease"; "the psychosocial impact"; "education for survival"; "landmines and unexploded ordnance"; "light weapons, mass destruction"; "protecting children from sanctions"; "raising standards for child protection"; "a children's agenda for peace and security"; "reconstruction and reconciliation"; "women and peace process"; "media and communications"; "preventing war" (in [www.unifem.org](http://www.unifem.org)).

è sopravvissuta fino ad epoca relativamente recente, tanto che ancora all'inizio della seconda metà del secolo scorso si fa riferimento alla «immaturità fisica ed intellettuale» in ragione della quale il minore aveva diritto a «una particolare protezione e a cure speciali» (Preambolo della Dichiarazione del 20 novembre 1959).

Il 12 agosto del 1949 sono state sottoscritte a Ginevra le quattro Convenzioni di diritto umanitario che affermano in maniera certa e solenne il ripudio degli orrori provocati dalla guerra; fra queste, solo la IV Convenzione, avente per oggetto il trattamento dei civili in tempo di guerra, si occupa espressamente della tutela dei minori. Le Convenzioni di Ginevra sono state poi aggiornate dai due protocolli aggiuntivi dell'8 giugno 1977, riguardanti la protezione delle vittime nei conflitti armati internazionali, e per la prima volta viene affrontato esplicitamente il problema dei bambini soldato.

Il 28 luglio 1951 è stata approvata la Convenzione relativa allo status dei rifugiati, che prevede alcune garanzie applicabili sia agli adulti che ai bambini. Di particolare rilievo per il minore rifugiato è il diritto all'istruzione elementare con lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato (art.22 par.1) e il diritto a proseguire gli studi con il trattamento più favorevole possibile.

Successiva di pochi anni alla Convenzione relativa allo status dei rifugiati è la Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1959, la quale ha costituito la spinta propulsiva per il successivo strumento di diritto internazionale – la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989 – il cui articolo 38 (recentemente emendato dal Protocollo opzionale alla Convenzione stessa) è la base giuridica più importante di cui attualmente si dispone per gli interventi a tutela dei minori nei conflitti armati.

5. Aver accennato in precedenza alla Dichiarazione del 1959, ci offre l'input per analizzare altri analoghi strumenti di diritto internazionale riguardanti il tema in

esame, i quali non pongono norme giuridicamente cogenti e sono tutti riconducibili alla categoria giuridica definita “soft law”, espressione utilizzata in contrapposizione alla “hard law”, ossia al diritto internazionale in senso proprio<sup>(19)</sup>. Si tratta di strumenti internazionali che per loro forma e natura non costituiscono una fonte autonoma di diritto e, quindi, non sono giuridicamente vincolanti. Facciamo riferimento a un insieme di impegni, dichiarazioni congiunte, dichiarazioni politiche o d'intenti, risoluzioni di organizzazioni internazionali, atti finali di conferenze diplomatiche, i quali, pur non avendo natura vincolante, assumono ugualmente una rilevanza giuridica significativa, in quanto hanno un valore politico solenne e impegnano gli Stati quantomeno moralmente, suggerendo ad essi parametri di comportamento.

Nella prassi internazionale, gli strumenti di “soft law” sono elementi fondamentali per ispirare e stimolare il rinnovamento del diritto internazionale, sia consuetudinario che pattizio, configurando spesso delle tappe fondamentali nella formazione di tali regole. Come affermato da F. Capotorti, vi è nell'ordinamento giuridico internazionale «il momento in cui si enunciano principi anche non vincolanti, ma certamente produttivi

---

<sup>19</sup> (□) Per distinguere gli strumenti di “soft law” da quelli di “hard law” occorre prendere in considerazione l'intenzione dei redattori di ogni specifico atto di diritto internazionale e verificare se essi abbiano inteso conferire a tale atto un'efficacia vincolante oppure si siano limitati a predisporre uno strumento di natura esortativa. Gli strumenti di “soft law” (categoria giuridica elaborata dalla dottrina anglo-americana) hanno alcune peculiari caratteristiche. Sono rappresentativi di “tendenze moderne” emergenti nella comunità internazionale, di cui principalmente le organizzazioni internazionali si fanno promotrici, e dunque riguardano materie che riflettono “nuovi interessi” rispetto ai quali in passato vi era una scarsa sensibilità; inoltre, per ragioni politiche ed economiche o di altra natura, sulle questioni trattate da questi atti è difficile per gli Stati raggiungere un'immediata convergenza di vedute tale da stipulare subito accordi internazionali (cfr. A. CASSESE, *Diritto internazionale*, cit., p.230-231). Sono, dunque, soprattutto le risoluzioni delle organizzazioni internazionali a costituire il “diritto morbido”, «<termine, come sottolinea B. Conforti, assai ambiguo ed impreciso, con il quale peraltro si fa salva la loro caratteristica di base, ossia la loro non obbligatorietà>> (B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VI ed., cit., p.42). Queste norme prive di valore obbligatorio possono, tuttavia, mutare tale loro connotazione, creando nel tempo obblighi e diritti in capo agli Stati (v., in tal senso, M.R. SAULLE, *Dalla tutela giuridica all'esercizio di diritti umani*, cit., p.209). Proprio questo è avvenuto anche per gli strumenti di “soft law” concernenti la protezione dei diritti dei minori nei conflitti armati e per tale motivo l'analisi di queste norme, pur prive *ab origine*, di forza vincolante, assume importanza ai fini della nostra ricerca.

di sviluppi ulteriori e il momento in cui si pongono norme»<sup>(20)</sup>. In alcuni casi, inoltre, strumenti di “soft law” possono essere considerati dichiarativi (o indicativi dell’esistenza) di una norma consuetudinaria o contribuire ad una sua cristallizzazione, anche se le condizioni che devono sussistere sono sempre quelle indicate per la rilevazione delle norme consuetudinarie, ossia la diuturnitas e l’opinio iuris ac necessitatis<sup>(21)</sup>. Come rileva in proposito B. Conforti, alcune dichiarazioni, pur non avendo carattere obbligatorio, «contribuiscono alla formazione dei principi di diritto internazionale e, inoltre, sono sempre la base per la formazione di norme generali in quanto determinano dei comportamenti da parte degli stati»<sup>(22)</sup>.

Generalmente, questo tipo di atti concerne materie quali la protezione dell’ambiente, il diritto internazionale dell’economia e, molto più spesso, i diritti umani. Le convenzioni in materia di diritti dell’uomo, infatti, sono particolarmente indicative di una tendenza che l’Organizzazione delle Nazioni Unite ha espresso in molti casi. Rimanendo in questo ambito, va rilevato che alcuni strumenti di “soft law” si occupano della protezione dei minori dalle conseguenze pregiudizievoli dei conflitti armati. Anche se non entra nel merito delle vicende belliche, va citata la Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 20 novembre 1959, in quanto include la tutela in questione nel principio VIII di carattere generale, il quale enuncia, nella sua estrema sinteticità, che «in tutte le circostanze il fanciullo deve essere il primo a ricevere protezione e soccorso»; inoltre, il principio IX sollecita gli Stati affinché «il fanciullo sia protetto contro ogni forma di negligenza, crudeltà o sfruttamento».

---

<sup>20</sup> (□) F. CAPOTORTI, intervento in M.R. SAULLE (a cura di), *Codice internazionale dei diritti del minore*, vol.II, cit., p.28.

<sup>21</sup> (□) A. CASSESE, *Diritto internazionale*, cit., p.231.

<sup>22</sup> (□) B. CONFORTI, intervento in M.R. SAULLE (a cura di), *Codice internazionale dei diritti del minore*, vol.II, cit., p.109.

Il primo documento giuridico internazionale che concentra la propria attenzione sull'impatto della guerra sull'infanzia è la "Dichiarazione sulla protezione delle donne e dei bambini nelle emergenze e nei conflitti armati", che è stata proclamata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 3318 (XXIX) del 14 dicembre 1974<sup>(23)</sup>, in seguito alle raccomandazioni del Consiglio economico e sociale contenuta nella risoluzione 1861 (LVI) del 16 maggio 1974. La Dichiarazione richiama le rilevanti previsioni contenute in altri importanti documenti di diritto internazionale umanitario, quali le risoluzioni dell'Assemblea generale 2444 (XIII) del 19 dicembre 1968, 2597 (XXIV) del 16 dicembre 1969, 2674 (XXV) e 2675 (XXV) del 9 dicembre 1970, tutte riguardanti il rispetto dei diritti umani e i principi basilari per la protezione della popolazione civile nei conflitti armati<sup>(24)</sup>.

Nella Dichiarazione del 14 dicembre 1974 si rileva la condanna degli attacchi e dei bombardamenti diretti contro le popolazioni civili (par.1); dell'uso delle armi chimiche e batteriologiche nel corso di operazioni militari, che costituisce la più flagrante violazione del Protocollo di Ginevra del 12 agosto 1949 e dei principi di diritto internazionale umanitario (par.2); delle torture, persecuzioni, misure punitive, violenze, rappresaglie, soprattutto contro quella parte della popolazione civile costituita da donne e bambini (par.4). Tale Dichiarazione, inoltre, richiama gli Stati a rispettare gli impegni presi con l'adesione alle Convenzioni di Ginevra, in particolare quello riguardante la speciale protezione da garantire a donne e bambini contro gli effetti dei conflitti (par.3) e li invita ad impegnarsi a punire come criminali i

---

<sup>23</sup> (C) UNITED NATION, General Assembly, *Declaration on the Protection of women and children in emergency and armed conflict*, UN doc.3318 (XXIX).

<sup>24</sup> (C) UNITED NATION, General Assembly, *Respect for human rights in armed conflict*, UN doc.2444 (XIII), New York, 19 dicembre 1968; UNITED NATION, General Assembly, *Respect for human rights in armed conflict*, UN doc.2597 (XXIV), New York, 16 dicembre 1969; UNITED NATION, General Assembly, *Respect for human rights in armed conflict*, UN doc.2674 (XXV), New York, 9 dicembre 1970; UNITED NATION, General Assembly, *Basic principles for the protection of civilian population in armed conflict*, UN doc.2675 (XXV), New York, 9 dicembre 1970.

belligeranti che sottopongono donne e bambini a forme di repressione o a trattamenti inumani e degradanti, inclusi imprigionamenti, torture, arresti di massa, fucilazioni, punizioni collettive (par.5).

Successivamente, un altro documento appartenente alla categoria degli strumenti internazionali di “soft law” è la Dichiarazione sulla protezione dei fanciulli coinvolti nei conflitti armati, che è stata proclamata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 4/157 del 20 dicembre 1993<sup>(25)</sup>. Tale Dichiarazione richiede agli Stati il rispetto degli obblighi internazionali inerenti al fenomeno in esame (par.1) e sollecita tutti gli organi delle Nazioni Unite competenti in materia (in conformità agli scopi dei rispettivi mandati) a concentrare la propria attività sul grave problema dei bambini colpiti dagli effetti negativi dei conflitti armati (par.4).

6.Le norme relative alla protezione di particolari categorie di persone colpite dalla violenza bellica (feriti, malati, naufraghi, prigionieri civili, con particolare attenzione per i settori della popolazione più vulnerabili, quali donne e bambini) sono quelle che fanno capo alle quattro Convenzioni di Ginevra per la protezione delle vittime della guerra. Le prime tre Convenzioni sono una revisione di convenzioni precedenti ed hanno per oggetto, rispettivamente: la protezione dei feriti e dei malati; la protezione dei naufraghi; il trattamento dei prigionieri di guerra. La IV Convenzione costituisce invece il primo documento internazionale ufficiale che ha lo scopo di tutelare le persone civili in tempo di guerra. Essa dispone che siano trattate con umanità le persone che non partecipano direttamente alle ostilità, compresi i membri delle forze

---

<sup>25</sup> (□) UNITED NATION, General Assembly, *Protection of children affected by armed conflicts*, UN doc. A/RES/48/157.

armate che abbiano deposto le armi e le persone messe fuori combattimento da malattie, ferite, detenzione o qualsiasi altra causa.

Una protezione specifica è attribuita a talune categorie di civili particolarmente vulnerabili agli effetti delle ostilità: malati e feriti, infermi, persone anziane, donne incinte e madri di bambini di età inferiore ai 7 anni e ai bambini con età inferiore ai 15 anni.

Le quattro Convenzioni di Ginevra contengono numerose disposizioni relative al particolare bisogno di protezione dei fanciulli, ma non fissano l'età minima per l'arruolamento o la partecipazione alle ostilità. Una disposizione in tal senso è stata introdotta nei due Protocolli dell'8 giugno 1977 addizionali alle Convenzioni. Ciò ha rappresentato, in quel periodo, un progresso importante nell'evoluzione della tutela garantita dei minori dalla IV Convenzione di Ginevra (in particolare dagli art. 14, 17, 23, 24, 38, 50, 68, 76, 89, 94). Tuttavia, va messo in rilievo che in occasione della stesura dei Protocolli, il diritto internazionale umanitario ha continuato a non definire in modo chiaro la fascia d'età delle persone da intendersi comprese nell'infanzia<sup>(26)</sup>.

7. La speciale protezione accordata dal diritto umanitario ai bambini coinvolti in un conflitto armato internazionale trova la sua formulazione nell'art.77 (Protezione dei fanciulli) del I Protocollo. Tale articolo è incluso nel IV (Popolazione civile), Sezione III (Trattamento delle persone in potere di una parte di conflitto), capitolo II (Misure in favore delle donne e dei fanciulli) che, insieme al titolo III (Metodi e mezzi di

---

<sup>26</sup> (□) Sono, infatti, ben 6 le fasce d'età cui sono riferite specifiche disposizioni del diritto umanitario a favore dei fanciulli: neonati (art.132, IV Conv.), bambini in tenera età (art.132, IV Conv.; art.76, I Prot.; art.6, II Prot.), bambini al di sotto dei 7 anni (artt.14, 38, 50, IV Conv.), bambini sotto i 12 anni (art.24, IV Conv.), bambini sotto i 15 anni (artt. 14,23,24,38,50 IV Conv.; art.77, I Prot.; art.4, II Prot.) e quelli tra i 15 e 18 anni (art.77, I Prot.).

guerra. Statuto di combattente e di prigioniero di guerra), fornisce un corpus di regole collegate in vario modo a norme di diritto consuetudinario.

L'articolo 77 si configura come una delle importanti novità del I Protocollo a favore di determinati gruppi di persone che, per la loro indiscussa vulnerabilità, necessitano di una protezione particolare nelle situazioni di conflitto armato. Il principio fondamentale della necessità di tutela della popolazione infantile nel corso di un conflitto è sancito dal paragrafo 1, dove si afferma che «i fanciulli saranno oggetto di un particolare rispetto e saranno protetti contro ogni forma di offesa al pudore. Le parti in conflitto forniranno loro le cure e l'aiuto di cui hanno bisogno a causa della loro età e per qualsiasi altro motivo». Invece, la norma contenuta nel paragrafo 2 è volta ad impedire la partecipazione dei bambini alle ostilità ed è così formulata: «Le parti in conflitto adotteranno tutte le misure praticamente possibili affinché i fanciulli al di sotto dei 15 anni non partecipino direttamente alle ostilità, in particolare astenendosi dal reclutarli nelle rispettive forze armate. Nel caso in cui reclutassero persone aventi più di 15 anni ma meno di 18 anni, le Parti in conflitto procureranno di dare la precedenza a quelle di maggiore età».

Tale norma, così come enunciata, non stabilisce dunque il divieto assoluto come invece era stato proposto dal progetto del CICR. Essa, adottando il termine «direttamente», sembrerebbe permettere tutte quelle forme indirette di partecipazione alle ostilità come il trasporto d'armi, la raccolta e la trasmissione di informazioni, i rifornimenti alle truppe, il servizio di pattugliamento che, peraltro, costituiscono le ipotesi più frequenti di mansioni alle quali i minori di 15 anni vengono adibiti. Inoltre, la formula che sancisce il divieto di armamento non menziona il problema dell'accettazione delle richieste di arruolamento cosiddetto "volontario" dei ragazzi con età inferiore ai 15 anni. Tale questione era stata affrontata durante i lavori

preparatori dell'articolo 77, ma le resistenze: opposte da alcuni Stati avevano impedito di produrre una norma che mettesse al bando qualsiasi forma di partecipazione diretta e indiretta, dei minori a un conflitto armato.

La seconda parte del paragrafo 2, che disciplina la partecipazione alle operazioni militari dei ragazzi tra i 15 e i 18 anni suscita comprensibili critiche. Anzitutto, l'utilizzo dell'espressione «persone aventi più di 15 anni ma meno di 18 anni», in assenza di una definizione del termine fanciullo nel paragrafo 1, potrebbe giustificare la deduzione che l'età di 15 anni, già indicata nel paragrafo, sia da considerare il limite massimo per ogni disposizione di diritto umanitario relativa alle speciali misure di protezione da offrire ai fanciulli coinvolti in un conflitto armato, e dunque che tale limite sia lo spartiacque al di là del quale non sono previste tutele particolari in favore dei minori. In secondo luogo, la formulazione conclusiva dello stesso paragrafo 2, «le Parti in conflitto procureranno di dare la precedenza a quelle (persone) di maggiore età», non solo non costituisce un divieto assoluto di inclusione nelle fila delle forze armate di adolescenti di 16 anni e 17 anni, ma di fatto non esclude la possibilità dell'effettivo reclutamento anche di quindicenni, nel caso in cui le Parti fossero indotte dalla necessità militare di attingere a risorse umane di tale fascia d'età.

I minori tra i 15 e i 18 anni che partecipino direttamente alle ostilità possono avvalersi dello statuto di combattente<sup>(27)</sup>, esercitare il diritto di utilizzare la forza e anche di uccidere; possono diventare obiettivi militari e, di conseguenza, essere oggetto di

---

<sup>27</sup> (□) Il I Protocollo ha stabilito nuove regole per la definizione di combattente, innovando la disciplina precedente stabilita dal Regolamento relativo alle leggi e usi della guerra terrestre, allegato alla IV Convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1907 e dalla III Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra del 12 agosto 1949. Infatti, l'articolo 43 del I Protocollo, nel dare la definizione di forze armate di una Parte in conflitto, pone fine alla differenziazione tra i regolari (forze armate in uniforme) e gli irregolari (membri dei movimenti di resistenza e dei movimenti di liberazione nazionale). I combattenti, regolari o irregolari, hanno un obbligo fondamentale: quello di distinguersi dalla popolazione civile mentre sono impegnati in un attacco o in un'operazione militare preparatoria all'attacco (art.44 par.3). Se vengono meno a quest'obbligo, essi corrono il rischio di venire processati per aver trasgredito una regola fondamentale del diritto di guerra (cfr N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit, pp. 145-150).

attacchi diretti; possono cadere in potere della parte nemica ed usufruire delle protezioni cui hanno diritto i prigionieri di guerra<sup>(28)</sup>. Nessun minore sarà dunque perseguito penalmente per la sua partecipazione alle ostilità qualora si trovi nelle condizioni che determinano lo status di combattente ai sensi dell'articolo 43 par.2 del I Protocollo<sup>(29)</sup>.

I bambini di età inferiore ai 15 anni che, in violazione delle disposizioni del diritto internazionale umanitario, prenderanno parte attiva alle ostilità non perderanno i benefici della protezione speciale concessa dall'articolo 77, così come stabilito dal paragrafo 3: «Se, in casi eccezionali e malgrado le disposizioni del paragrafo 2, fanciulli che non hanno compiuto 5 anni partecipano direttamente alle ostilità e cadono in potere di una Parte avversaria, essi continueranno a beneficiare della protezione speciale concessa dal presente articolo, siano o no prigionieri di guerra»<sup>(30)</sup>.

La disciplina speciale riservata all'articolo 77 ai minori combattenti è completata da quanto disposto nel paragrafo 4, che riconosce ai fanciulli «arrestati, detenuti o internati per motivi connessi con il conflitto armato “il diritto ad essere” custoditi in locali separati da quelli degli adulti, salvo nel caso di famiglie alloggiate in quanto unità familiari come previsto nel paragrafo 5 dell'articolo 75». L'affermazione di questo diritto scaturisce dal riconoscimento delle peculiari esigenze connesse alla

---

<sup>28</sup> (□) L'art.44 par.1 del I Protocollo infatti così recita:«Ogni combattente, come definito nell'art.43, che cade in potere di una Parte avversaria è prigioniero di guerra». Questa disposizione garantisce l'immunità penale ai combattenti catturati che non abbiano violato norme del diritto dei conflitti armati. In altri tempi ai prigionieri di guerra non era riconosciuto alcun diritto e potevano essere sottoposti a schiavitù o passati per le armi.

<sup>29</sup> (□) «I membri delle forze armate di una Parte in conflitto (diversi dal personale sanitario e religioso indicato nell'articolo 33 della III Convenzione) sono combattenti, ossia hanno il diritto di partecipare direttamente alle ostilità» (art.43 par.2,I Prot.).

<sup>30</sup> (□) Il I Protocollo, dunque, riconosce la possibilità concreta che fanciulli al di sotto dei 15 anni, partecipando direttamente alle ostilità, cadano in potere della Parte avversaria. La condizione giuridica di questi minori dopo l'arresto rimane, però, non ben definita non essendo mai stati approfonditi gli specifici problemi di diritto internazionale umanitario posti dalla questione dei fanciulli prigionieri di guerra. In merito a tale problema occorre mettere in rilievo il fatto che la disciplina pattizia concede ai minori, caduti in potere della Parte avversaria nel corso di un conflitto a cui essi partecipano, nulla in più rispetto a quella “protezione speciale” che avrebbero dovuto impedire proprio il coinvolgimento dei bambini nel conflitto stesso.

giovane età e degli specifici bisogni legati al loro sviluppo intellettuale e socio-affettivo. Mentre l'articolo 77 paragrafo 4 si applica anche ai bambini soldato prigionieri di guerra, in aggiunta alle disposizioni specifiche della III Convenzione (che non prevede alcuna norma che stabilisca il beneficio del trattamento privilegiato per i bambini prigionieri), l'indeterminatezza del termine fanciullo, prima evidenziata, potrebbe avere come conseguenza l'esclusione da tale protezione degli adolescenti detenuti, di età compresa tra i 15 e i 18 anni, che hanno partecipato a un conflitto senza possedere i requisiti per avvalersi dello statuto di combattente secondo le disposizioni del diritto umanitario. Questi ragazzi potranno beneficiare in ogni caso della protezione generale prevista dall'articolo 75, che assicura alcune garanzie fondamentali applicabili a tutte le persone in potere di una Parte nemica e stabilisce un trattamento umanitario minimo per tutti coloro, compresi i bambini, che si trovino coinvolti in un conflitto armato.

L'ultima disposizione dell'articolo 77 non fa che riprendere un principio già enunciato dall'articolo 68 par.4 della IV Convenzione di Ginevra, in virtù del quale «nessuna condanna a morte potrà essere pronunciata nei confronti di una persona protetta di età inferiore ai 18 anni al momento dell'infrazione». Il paragrafo 5 dell'articolo 77 del I Protocollo riprende il divieto apportandovi una piccola modifica: «Non saranno eseguite condanne a morte per un reato con il conflitto armato irrogate a persone che non avevano 18 anni al momento della commissione del reato stesso». In quest'ultima norma la proibizione della condanna a morte per i minori di 18 anni non viene riferita alla pronuncia della sentenza ma solo all'esecuzione della pena: il ricorso al verbo "eseguire" non esclude la possibilità che possa essere "pronunciata" una sentenza di pena capitale.

8. La protezione dei minori con meno di 15 anni coinvolti in un conflitto non internazionale è prevista da un numero ridotto di norme del diritto umanitario applicabili ai conflitti armati. Tali norme sono quelle previste dall'art.3 comune alle quattro Convenzioni di Ginevra e dal II Protocollo addizionale.

E' bene ricordare che le disposizioni contenute nell'articolo 3 costituiscono il minimo umanitario cui le parti in conflitto devono comunque attenersi.

Il II Protocollo che, come si è detto, amplia ed integra le disposizioni dell'articolo 3, estende ai conflitti interi le principali norme per la protezione della popolazione civile già indicate per quelli internazionali. Le garanzie fondamentali per un trattamento umano dei fanciulli offerte dal II Protocollo trovano la loro formulazione nell'articolo 4 (Garanzie fondamentali), paragrafo 3 del titolo II (Trattamento umano): <<I fanciulli riceveranno le cure e gli aiuti di cui hanno bisogno e, segnatamente: [...]; c) i fanciulli al di sotto dei 15 anni non dovranno essere reclutati nelle forze armate o gruppi armati, né autorizzati a prendere parte alle ostilità>>.

Vi sono tre differenze fondamentali fra questa previsione e quelle corrispondenti del I Protocollo. Esse evidenziano immediatamente una maggiore protezione per i minori coinvolti nei conflitti a cui può essere applicato il II Protocollo. Innanzitutto, il I Protocollo richiede solo che gli Stati prendano le misure possibili per evitare il reclutamento e la partecipazione alle ostilità dei bambini al di sotto dei 15 anni, mentre il II Protocollo, stabilendo per i bambini protetti il divieto di reclutamento e di partecipazione alle ostilità, non permette eccezioni alla condotta prescritta. Inoltre, il I Protocollo fa riferimento alla partecipazione diretta alle ostilità, mentre il II Protocollo, non pronunciandosi sul tipo di partecipazione, sembra contemplare

l'interdizione assoluta. Infatti, il II Protocollo estende le restrizioni del reclutamento a ogni gruppo armato oltre che alle forze ufficiali di uno Stato<sup>(31)</sup>.

Come evidenziato, nel II Protocollo, diversamente dalla disciplina stabilita dal I Protocollo, la disposizione relativa al reclutamento di minori di età inferiore ai 15 anni si esprime nei termini di una inequivocabile e totale proibizione, poiché riguarda ogni tipo di coinvolgimento, sia diretto che indiretto, e inoltre è formulata in modo tale da doversi estendere all'arruolamento volontario: sia il governo legittimo sia i gruppi armati non devono né reclutare né consentire la partecipazione alle ostilità dei fanciulli di età inferiore ai 15 anni. Vero è, però, che a differenza della previsione dell'articolo 77 par.2 (ultima parte) del I Protocollo, nessuna norma è contemplata nel II Protocollo per quanto concerne il reclutamento di ragazzi di età compresa tra i 15 anni e i 18 anni.

Continuando nell'analisi dell'articolo 4, secondo quanto disposto dalle lettere a), b), e) del paragrafo 3 sopra menzionato, ai fanciulli dovrà altresì essere assicurato: il diritto a «ricevere un'educazione, compresa l'educazione religiosa e morale, secondo i desideri dei loro genitori o, in assenza di questi, delle persone che ne hanno la custodia» (lett. a); il diritto all'unità familiare durante i conflitti armati per cui «saranno prese tutte le misure appropriate per facilitare la riunione delle famiglie temporaneamente divise» (lett. b); il diritto ad essere tutelati contro il rischio di

---

<sup>31</sup> (□) Quanto al I Protocollo, occorre tenere presente che, a causa della predominante natura "civile" del maggior numero di guerre contemporanee, raramente è possibile applicarne le norme; va sottolineato, però, che la maggiore protezione offerta dal II Protocollo non trova necessaria attuazione in tutti i casi di conflitto armato non internazionale. L'articolo I (*Campo di applicazione materiale*), infatti, pone diverse condizioni che devono essere soddisfatte perché possa trovare applicazione il II Protocollo: il conflitto deve svolgersi nel territorio di uno Stato parte del Protocollo; le forze armate di tale Stato devono essere coinvolte; le altre forze devono essere poste sotto un comando responsabile e devono essere in grado di esercitare il controllo di una parte di territorio. In ogni caso, prima dell'adozione della Convenzione sui diritti del fanciullo (1989), i minori coinvolti nelle guerre civili sparse in tutto il mondo, che mancavano dei requisiti perché potesse applicarsi il II Protocollo, erano protetti unicamente dal diritto nazionale e dalla tutela minima dell'articolo 3 comune alle Convenzioni di Ginevra.

trasferimenti forzati che potrebbero separarli illegalmente dai genitori o dalle persone che ne hanno la custodia (lett. e).

Ai sensi della lettera d) dello stesso paragrafo, i bambini di età inferiore ai 15 anni potranno beneficiare della speciale protezione disposta dall'articolo 4 anche se essi, «malgrado le disposizioni della lettera c), prendono parte direttamente alle ostilità e vengono catturati»<sup>(32)</sup>.

Nel caso di cattura, lo Stato contraente dovrà provvedere a ottemperare, nei confronti di questi detenuti, agli obblighi che gli vengono imposti dalle lettere a), b), e) dell'articolo 4 par.3. A tale riguardo, occorre comunque tenere presente che nei conflitti interni non esiste alcuna possibilità giuridica di reclamare la protezione offerta dallo statuto di prigioniero di guerra per una persona catturata<sup>(33)</sup>. Tali bambini detenuti, dunque, sono perseguibili penalmente per la loro partecipazione alle ostilità; anche i ragazzi di età superiore ai 15 anni sono soggetti alle conseguenze penali previste dalla legislazione nazionale. Nei loro confronti, come anche nei confronti di coloro che partecipano alle ostilità indipendentemente dal limite di età, sono in ogni caso applicabili le disposizioni di tutela generale previste dall'articolo 5 del II Protocollo per le persone private di libertà.

Come già detto, il II Protocollo regola solo i conflitti interni in cui le forze armate dissidenti esercitano il controllo di una parte del territorio. Tale requisito, riferito agli insorti, induce ad escludere dal suo ambito di applicazione quelle

---

<sup>32</sup> (□) Una contraddizione sembra sussistere tra la disposizione dell'articolo 4 par.3, lett. c), intesa ad escludere ogni forma di partecipazione ai conflitti armati da parte di fanciulli di età inferiore ai 15 anni, e la norma contenuta nella lettera d), ove si ammette esplicitamente la possibilità che i minori di 15 anni partecipino direttamente alle ostilità; essa è però dettata (con analogia *ratio* dell'art.77 par.3, I Prot.) dall'ulteriore esigenza di tutela dei minori che in violazione delle norme sopra esaminate vengono ugualmente arruolati.

<sup>33</sup> (□) «hanno diritto al trattamento di prigioniero di guerra coloro che [...] rivestono la qualifica di combattenti legittimi» (N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., p.229); «resta comunque fermo il principio secondo cui gli insorti non sono legittimi combattenti» (*idem*, p. 305). Lo *status* dei prigionieri di guerra è disciplinato dal Regolamento allegato alla IV Convenzione dell'Aja del 18 ottobre 1907, dagli articoli 4-20 della III Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 e dagli articoli 43-47 del I Protocollo addizionale dell'8 giugno 1977.

situazioni in cui le operazioni militari siano condotte con il metodo della guerriglia<sup>(34)</sup>. Pertanto i guerriglieri, se catturati dai rispettivi governi, possono essere processati e puniti per ribellione, sedizione, e per le azioni compiute in qualità di guerriglieri, come l'omicidio o la distruzione di immobili<sup>(35)</sup>. Quando è previsto dal diritto interno, essi possono essere giustiziati, a patto che vengano processati e giudicati da un tribunale regolarmente costituito e «che offra le garanzie essenziali di indipendenza e imparzialità» (art.6, par.2). Tuttavia, la pena capitale «non sarà irrogata contro persone che al momento del reato avevano meno di 18 ani, e non sarà eseguita nei confronti di donne incinte e di madri di fanciulli in tenera età» (art.6, par.4).

9. Nel corso della 87<sup>a</sup> sessione della Conferenza internazionale dell'OIL, è stata approvata la Convenzione n°182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile del 17 giugno 1999, con Raccomandazione allegata n°190 che impegna gli Stati firmatari a mettere in atto misure urgenti per contrastare tutte le forme peggiori, in termini di crudeltà e efferatezza, di sfruttamento del lavoro minorile, compresa quella dell'uso dei bambini soldato. Come si legge nel Preambolo, la nuova Convenzione non sostituisce la Convenzione n°138 del 1973 sull'età minima, che rappresenta la più esaustiva normativa a tutela dei minori coinvolti in attività lavorative, ma piuttosto la completa con norme che prevedono l'abolizione totale e immediata delle «worst forms of child labour». Queste peggiori forme di sfruttamento oggetto della Convenzione comprendono, tra l'altro, «all forms of slavery or practices similar to slavery, such as the sale and trafficking of children, debt bondage and

---

<sup>34</sup> (□) Cfr. N. RONZITTI, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, cit., p.305.

<sup>35</sup> (□) Cfr. J.L. ANDERSON, *Guerriglia*, in R. GUTMAN e D. RIEFF (a cura di), *Crimes of war*, cit., p.192 ss.

serfdom and forced or compulsory labour, including forced or compulsory recruitment of children for use in armed conflict» (art.3 lett.a).

La Convenzione n°182 assegna agli Stati un ruolo centrale nella difesa dei minori, stabilendo preliminarmente che il termine “minore” si riferisce a tutte le persone di età inferiore ai 18 anni (art.2). Essa individua nel metodo della concertazione trilaterale tra istituzioni governative, associazioni datoriali e organizzazioni sindacali lo strumento più opportuno e adeguato per proteggere e implementare programmi d’azione diretti ad eliminare le forme estreme, ma in continua espansione, di sfruttamento dei minori (art.6). Agli Stati contraenti si chiede l’impegno non solo a stabilire sanzioni (penali o di altra natura) per garantire l’effettività delle previsioni convenzionali, ma, in un’ottica “preventiva” e “riabilitativa”, anche l’impegno ad adottare misure effettive per prevenire l’impiego di bambini nelle forme di sfruttamento individuate come intollerabili, a rimuovere gli stessi da tali attività e a promuovere la riabilitazione e l’integrazione sociale. In conclusione, possiamo rilevare che la Convenzione dell’OIL, pur non essendo uno strumento appositamente emanato nell’ambito dell’azione internazionale riguardante la lotta al fenomeno dei bambini soldato, assume senza dubbio significato di rilievo per la materia oggetto della nostra ricerca, che diviene anche una “questione di lavoro minorile”.

La Convenzione costituisce un progresso legislativo per quanto riguarda il versante dell’età minima per l’arruolamento, perché il citato articolo 3 va letto in relazione all’articolo 2 della stessa Convenzione, il quale afferma che il termine “child” si riferisce (ai fini della Convenzione) a tutte le persone di età inferiore ai 18 anni. D’altro canto, essa non menziona l’arruolamento volontario, in quanto è considerato forma estrema di sfruttamento del lavoro infantile soltanto il reclutamento forzato o obbligatorio, che inoltre è qualificato esplicitamente come una pratica analoga alla

“schiavitù”. In merito al reclutamento forzato non si può sottacere che è alla base di quasi tutte le “storie” dei bambini soldato.

Essi vengono, nella maggior parte dei casi, rapiti o venduti dai loro stessi genitori oppure costretti ad arruolarsi con la minaccia e/o violenza fisica e psicologica. I minori facenti parte dei gruppi armati, soprattutto di quelli non governativi nei conflitti interni, diventano veri e propri oggetti di proprietà nelle mani dei loro padroni, vivendo così in una condizione di innegabile schiavitù. Questa peculiarità dell'utilizzo dei fanciulli nei conflitti armati rende, di conseguenza, tale impiego internazionalmente illecito anche in forza dei trattati in materia di schiavitù e, come sottolineato da F. Lerenzini, del principio consuetudinario di *jus cogens*, che proibisce la schiavitù e le pratiche analoghe come una intollerabile offesa alla comunità internazionale nel suo complesso<sup>(36)</sup>. A ciò si aggiunga che un'interpretazione estensiva della Convenzione del 25 settembre 1926 inerente la schiavitù e della Convenzione supplementare sull'abolizione della schiavitù, del commercio degli schiavi e sulle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù del 7 settembre 1956, porterebbe anche al superamento del problema dei limiti d'età, in quanto il divieto di schiavitù prescinde da considerazioni concernenti l'età della vittima ed è applicabile a ogni individuo umano sia che esso abbia 14 o 15 anni, sia che abbia superato i 18 anni.

10. Il Protocollo è stato adottato all'unanimità dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 54/263 del 25 maggio 2000. Il Protocollo comprende tredici articoli, di cui i primi otto contengono disposizioni di diritto materiale. L'articolo 1 del testo richiede, tra l'altro, agli Stati contraenti di prendere «tutte le “misure possibili”

---

<sup>36</sup> (□) F. LERENZINI, *L'evoluzione contemporanea del concetto di schiavitù nel diritto internazionale consuetudinario*, in *Studi senesi*, 2000, p.470 ss.

per assicurare che i membri delle loro forze armate di età inferiore ai 18 anni non prendano direttamente parte alle ostilità». Gli Stati contraenti, inoltre, hanno l'obbligo di smobilitare i bambini arruolati o utilizzati in violazione delle norme del Protocollo e di fornire loro, se necessario, l'assistenza appropriata per il recupero fisico e psicologico e per il reinserimento sociale (art.6 par.3); devono, infine, prevedere un supporto tecnico e finanziario adeguato per assicurare l'applicazione di questi programmi (art.7 par.1).

In particolare, però, i principali elementi positivi del Protocollo possono essere così riassunti:

- a) Innalzamento a 18 anni del limite di età previsto per il reclutamento obbligatorio e per la partecipazione diretta alle ostilità;
- b) Richiesta di “speciali garanzie” per l'arruolamento volontario di minorenni;
- c) Divieto di ogni forma di reclutamento di minorenni per le forze armate non governative;
- d) Valorizzazione della cooperazione tecnica e dell'assistenza finanziaria tra gli Stati per la lotta al fenomeno dei bambini soldato<sup>(37)</sup>.

Questa elencazione in effetti non può e non deve intendersi esaustiva, ma deve essere considerata solo come una tappa fondamentale del cammino verso una completa risposta internazionale al problema dei bambini soldato. Il Protocollo, infatti, presenta una serie di limiti che possiamo individuare:

- a) Nella mancata specificazione di un'età minima per la partecipazione indiretta alle ostilità (v. art.1);

---

<sup>37</sup> (□) V. UNITED NATION, Security Council, *Report of the Secretary-General on children and armed conflict*, UN doc. A/55/163-S/2000/712, cit., par.10.

- b) Nell'assenza della determinazione di un'età minima uniforme per il reclutamento volontario (v. art.3);
- c) Nell'esenzione, in alcuni casi specifici, dall'obbligo di rispettare i limiti previsti (v. art.3 par.5).

Il grande merito del Protocollo consiste comunque nell'aver segnato uno dei momenti topici del cammino certamente non facile verso la totale proibizione del coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e il raggiungimento di un consenso universale in tal senso. Questo, del resto, è il ruolo fondamentale che rivestono i vari strumenti giuridici internazionali nel processo di costruzione progressiva del diritto. «Words on paper are not enough, but these documents are a clear starting point for action, for punishing offenders, dismantling the networks of trafficking, and caring for the young victims»<sup>(38)</sup>.

11. Dal 1999, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è particolarmente attento al destino dei bambini coinvolti nei conflitti armati. Il Consiglio ha adottato sei risoluzioni concernenti i bambini vittime della guerra ed in particolare i bambini soldato.

La risoluzione 1261, adottata il 25 agosto 1999 durante la 4037<sup>a</sup> sessione del Consiglio di sicurezza, costituisce la prima risoluzione delle Nazioni Unite dedicata al fenomeno dei bambini soldato<sup>(39)</sup>. Si tratta di un documento di per sé eccezionale, in quanto il Consiglio di sicurezza tradizionalmente si era sempre espresso solo in merito a situazioni specifiche e non su questioni di carattere generale, e quasi mai si era

---

<sup>38</sup> (□) Osservazione dell'allora Presidente Americano B. Clinton resa in occasione della *Protocol Orders Signing Ceremony* presso le Nazioni Unite, *White House Press Release*, 5 luglio 2000, reperibile su [www.pub.whitehouse.gov](http://www.pub.whitehouse.gov).

<sup>39</sup> (□) UNITED NATIONS, Security Council, *Children and Armed Conflict*, UN doc. S/RES/1261/1999, New York, 25 agosto 1999.

occupato di tematiche riguardanti l'infanzia. Con voto unanime, i quindici membri del Consiglio, richiamando le dichiarazioni presidenziali del 29 giugno 1998, del 12 febbraio 1999 e dell'8 luglio 1999<sup>(40)</sup>, hanno approvato il testo della risoluzione che condanna l'utilizzo dei bambini in situazioni di conflitto armato, testo che include tra i comportamenti menzionati non solo il reclutamento e l'utilizzo dei bambini nei conflitti armati in violazione del diritto internazionale, ma anche l'assassinio e la mutilazione, la violenza sessuale, il rapimento e il trasferimento forzato<sup>(41)</sup>.

Nel Preambolo della risoluzione considerata si afferma che il Consiglio di sicurezza ha preso atto dei recenti sforzi tesi a porre fine all'utilizzo dei bambini come soldati, concretizzatisi sia nell'adozione della Convenzione dell'OIL, n. 182 relativa all'eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, che in quella dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale. Il Consiglio di sicurezza si dichiara, però, vivamente preoccupato per l'estensione e la gravità dei danni provocati dai conflitti armati e per le conseguenze che ne derivano a lungo termine per la pace, la sicurezza e lo sviluppo (par. 1 ) e, nel condannare energicamente l'utilizzo dei bambini in guerra (par. 2), si impegna contestualmente a prestare un'attenzione particolare alla protezione, al benessere e ai diritti dell'infanzia attraverso l'attuazione di misure che mirano a promuovere la pace e la sicurezza, richiedendo altresì al Segretario Generale di includere nei suoi futuri rapporti delle raccomandazioni in merito (par. 16).

Nel correlato documento SC/6716 del 25 agosto 1999, O. Otunnu, l'allora Rappresentante speciale del Segretario generale per i minori e i conflitti armati, rileva

---

<sup>40</sup> (C) UNITED NATIONS, Security Council, *Children and Armed Conflict*, UN doc. S/PRST/1998/18, New York, 29 giugno 1998; UNITED NATIONS, Security Council, *Protection of civilians in armed conflict*, UN doc. S/PRST/1999/6, New York, 12 febbraio 1999; UNITED NATIONS, Security Council, *Maintenance of peace and security and post-conflict peace-building*, UN doc. S/PRST/1999/21, New York, 8 luglio 1999.

<sup>41</sup> (C) « Security Council strongly condemns the targeting of children in situations of armed conflict, including [...] recruitment and use of children in armed conflict in violation of international law » (UNITED NATIONS, Security Council, *Children and Armed Conflict*, UN doc. S/RES/1261/1999, cit. par. 2).

che «negli ultimi cinquant'anni è stato creato un imponente corpo di strumenti a tutela del diritto umanitario e dei diritti umani ma questa imponente produzione cartacea è rimasta lettera morta in quanto le parole sulla carta non salvano i ragazzi in pericolo»<sup>(42)</sup>. « Le energie devono spostarsi, egli prosegue, dal progetto giuridico di elaborazione di norme al progetto politico di assicurare la loro applicazione e il loro rispetto in concreto. Traguardo che potrebbe essere raggiunto se la comunità internazionale fosse preparata a impiegare la sua considerevole influenza collettiva a questo fine»<sup>(43)</sup>. Secondo quanto afferma O. Otunnu, per arginare il massiccio uso dei bambini come soldati, si deve intervenire prevalentemente su tre fronti. Non solo innalzando il limite di età per il reclutamento e la partecipazione ai conflitti armati, ma anche creando un movimento effettivo della pressione internazionale sui gruppi armati che correntemente utilizzano bambini, ed ancora, agendo su quei fattori politici, sociali ed economici, i quali hanno dato vita ad un ambiente in cui i fanciulli sono indotti attraverso l'ideologia o per motivi socioeconomici a diventare soldati.

Lo stesso Rappresentante speciale, sulla base dell'autorevole pronuncia del Consiglio di sicurezza, ha istituito la figura dei CPA (Child Protection Advisers), che sono i tutori dei bambini nei Paesi in guerra e si occupano di controllare che i loro interessi e diritti non vengano calpestati durante le operazioni di *peace-keeping*<sup>(44)</sup>.

Un'altra conquista fondamentale di questa risoluzione è stata l'inserimento a pieno titolo nell'agenda del Consiglio di sicurezza della questione dei bambini soldato. La risoluzione 1261, infatti, ritiene che la lotta a tale fenomeno e la protezione di questa

---

<sup>42</sup> (□) UNITED NATIONS, *Press Release: Security Council strongly condemns targeting of children in situations of armed conflict, including their recruitment and use as soldiers*. New York, 25 agosto 1999, Preambolo.

<sup>43</sup> (□) *Ibidem*.

<sup>44</sup> (□) Sperimentati per la prima volta nelle missioni umanitarie Unamsil (Sierra Leone) e Monuc (Repubblica democratica del Congo), i CPA lavorano in coordinamento con tutte le agenzie ONU (principalmente UNICEF e UNHCR) e fungono da formatori per il personale di *peace-keeping*.

categoria di bambini rappresentino temi strettamente connessi con la pace e la sicurezza internazionale (par. 1 e par. 16) e dunque situazioni rientranti nella competenza del Consiglio (v. art. 24 Carta Onu).

D'altronde la connessione della questione dei bambini soldato e più ampiamente della protezione dei minori nei conflitti armati con il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è stata più volte ribadita nelle successive risoluzioni in materia<sup>(45)</sup>. Si è poi anche creata la prassi di organizzare annualmente un incontro pubblico del Consiglio di sicurezza su questa materia, che è oggi divenuta parte integrante dei rapporti sulle situazioni di conflitto armato.

La risoluzione in oggetto, inoltre, richiede al Segretario generale di assicurare che il personale impegnato nelle attività di peace-making, di peace-keeping e di peace-building abbia un'adeguata preparazione riguardo la protezione, i diritti e le necessità dei fanciulli e sollecita gli Stati e le organizzazioni regionali e internazionali a prevedere un adeguato addestramento nei loro programmi rivolti alla formazione del personale adibito a simili attività (par. 19).

12. Dopo la prima fondamentale risoluzione in materia di protezione dei minori nei conflitti armati, il Consiglio di sicurezza, nel biennio successivo, ha adottato due ulteriori risoluzioni: la 1314 dell'11 agosto 2000 e la 1379 del 20 novembre 2001. La loro adozione ha contribuito alla creazione di una vera e propria base di riferimento per la tutela dei bambini coinvolti nelle guerre. Le risoluzioni appena citate esortano

---

<sup>45</sup> V., in particolare, Preambolo e paragrafi 1, 9, 20 e 22 della risoluzione 1314 dell'11 agosto 2000; Preambolo e paragrafi 1, 14 e 17 della risoluzione 1379 del 20 novembre 2001; Preambolo e paragrafi 15 e 17 della risoluzione 1460 del 30 gennaio 2003; Preambolo e paragrafo 5 della risoluzione 1539 del 22 aprile 2004; Preambolo e paragrafo 6 della risoluzione 1612 del 26 luglio 2005.

non solo le agenzie delle Nazioni Unite e i suoi Stati membri, ma anche tutti gli attori che possono avere un'influenza sulle situazioni di conflitto (gruppi armati paramilitari, privati quali multinazionali e corporate actors, organizzazioni regionali, istituzioni finanziarie internazionali) ad adottare misure per la protezione dei bambini.

Se la risoluzione 1261/1999 condanna duramente il reclutamento dei bambini, sollecitando gli Stati membri a rivolgere una speciale attenzione al problema, e invita, inoltre, il Segretario generale a includere raccomandazioni al riguardo nei suoi rapporti, la risoluzione 1314 — adottata l'11 agosto 2000 durante la 4185a sessione del Consiglio di Sicurezza<sup>(46)</sup>, « provides a more specific plan of action for child protection, calling, among other measures, for an end to impunity for those who abuse children, including through their exclusion from amnesty provisions; for measures against illicit trade in natural resources, which fuel war machines and contribute to the massive victimization of children; for intensified efforts to obtain the release of abducted children; for the strengthening of the capacities of national institutions and civil society for the protection of children; and, for greater participation by young persons themselves in peace programmes»<sup>(47)</sup>.

Questa risoluzione, dunque, richiede soprattutto che i negoziati e gli accordi di pace tengano esplicitamente in considerazione l'aspetto della smobilitazione dei bambini soldato. Il Consiglio di sicurezza, infatti, nel condannare energicamente l'impatto devastante dei conflitti armati sui bambini (par.1), esorta le parti in conflitto a includere nei negoziati e negli accordi di pace, disposizioni che assicurino la protezione dei bambini, ivi compreso il disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione

---

<sup>46</sup> (□) UNITED NATIONS, Security Council, *children and armed conflict*, UN doc. S/RES/I 314/2000, New York, 11 agosto 2000.

<sup>47</sup> (□) UNITED NATIONS, General Assembly, *Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict*, un doc. a/59/426, new york, 8 ottobre 2004, par. 8.

dei bambini ex-soldato e a coinvolgerli, dove possibile, in questi processi di avvicinamento alla pace o di gestione della stessa (par. 11). Inoltre, esso afferma la sua disponibilità a continuare a coinvolgere i Child Protection Advisers nelle operazioni di peace-keeping (par. 12).

13. Ma è la risoluzione 1379, adottata il 20 novembre 2001 durante la 4423<sup>a</sup> sessione del Consiglio di sicurezza, a sancire definitivamente il carattere prioritario della lotta al fenomeno dei bambini soldato<sup>(48)</sup>. Tale risoluzione «represents an important step in the progression towards the "era of application" by establishing the practice of monitoring and reporting compliance»<sup>(49)</sup>. Inoltre, viene richiesto al Segretario generale di presentare al Consiglio (par. 15), entro il 31 ottobre 2002, un rapporto sull'implementazione delle risoluzioni 1261/1999, 1314/2000, 1379/2001 (ciò è avvenuto con il summenzionato rapporto 1299 del 2002) e, soprattutto, di allegare al rapporto stesso una lista con i nomi degli Stati e dei gruppi parti di un conflitto che continuano a reclutare o utilizzare minori in violazione degli obblighi internazionali loro applicabili (par. 16). Tale lista di parti in conflitto deve riguardare solo situazioni presenti sull'agenda del Consiglio di sicurezza o che possono minacciare il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale (par. 16) e che, dunque, possono essere portate all'attenzione del Consiglio da parte del Segretario generale in conformità all'articolo 99 della Carta delle Nazioni Unite.

Questa risoluzione, inoltre, sollecita sia le agenzie delle Nazioni Unite sia gli istituti finanziari internazionali a sovvenzionare i programmi di smobilitazione, riabilitazione

---

<sup>48</sup> (□) UNITED NATIONS, Security Council, *Children and Armed Conflict*, UN doc. S/RES/1379/2001, New York, 20 novembre 2001.

<sup>49</sup> (□) UNITED NATIONS, General Assembly, *Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict*, UN doc. A/59/426, cit., par. 9.

e reintegrazione dei bambini soldato, in particolare quelli utilizzati nei conflitti armati in violazione del diritto internazionale (par. 11 lett. c, par. 12 lett. a); richiede, infine, agli Stati membri di scoraggiare attori sociali e istituzionali dall'intraprendere o mantenere relazioni commerciali con le parti coinvolte nei conflitti, le quali violano le norme internazionali a protezione dei bambini (par. 9 lett. c) e di prendere in considerazione l'adozione di misure a sfavore di chi è coinvolto in traffici illeciti di risorse naturali e armi leggere in violazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza e della Carta delle Nazioni Unite (par. 9 lett. d).

14. In perfetta continuità con le precedenti risoluzioni degli anni 1999, 2000 e 2001, si pone la risoluzione 1460, adottata il 30 gennaio 2003 durante la 4695<sup>a</sup> sessione del Consiglio di sicurezza<sup>(50)</sup>. Infatti, il Consiglio, riaffermando la sua principale responsabilità per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e, in relazione a ciò, il suo impegno per mitigare l'impatto delle guerre sui minori, richiama tutte le parti di un conflitto armato che reclutano o utilizzano minori in violazione degli obblighi internazionali loro applicabili a pervi immediatamente fine (par. 3) ed esprime la sua intenzione di intraprendere, se opportuno e con le modalità adeguate, un dialogo con tali parti in ordine ai processi di smobilitazione dei bambini soldato (par. 4).

Trattandosi della prima risoluzione adottata successivamente all'entrata in vigore del Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati e dello Statuto della Corte penale internazionale, che tratteremo nei capitoli successivi, il Consiglio di sicurezza

---

<sup>50</sup> (□) UNITED NATIONS, Security Council, *Children and armed conflict*, UN doc. S/RES/1460/2003, New York, 30 gennaio 2003.

opportunamente sottolinea che l'arruolamento dei minori di 15 anni nelle forze armate o il loro utilizzo per prendere parte attivamente alle ostilità è ormai esplicitamente riconosciuto dallo Statuto di Roma quale crimine di guerra.

Infine, il Consiglio, estendendo il contenuto della previsione del paragrafo 14 della risoluzione 1379/2001, richiede al Segretario generale di includere in ogni suo rapporto sulla situazione di uno Stato un'apposita sezione riguardante la protezione dei bambini nei conflitti armati (par. 15) e lo invita a presentargli, entro il 31 ottobre del 2003, un rapporto sull'implementazione delle risoluzioni 1379/2001 e 1460/2003 (par. 16) con specifica attenzione ai seguenti aspetti: i progressi compiuti dalle parti indicate nella lista allegata al precedente rapporto del Segretario generale riguardante i minori e i conflitti armati (lett. a); una valutazione delle violazioni dei diritti dell'infanzia connesse al traffico illecito delle risorse naturali e delle armi leggere nelle zone di conflitto (lett. b); le proposte sulle vie da seguire per assicurare l'effettivo controllo dell'applicazione degli standard internazionali esistenti a tutela dei bambini che vivono in situazioni di guerra (lett. c); le procedure di disarmo, smobilitazione, riabilitazione e reintegrazione dei bambini soldato, con particolare riguardo al ruolo dei CPA nei negoziati di pace e nelle operazioni di peace-keeping e di peace-building (lett. d).

Conformemente alla previsione espressa nel paragrafo 16 della risoluzione in esame, il Segretario generale, in data 10 novembre 2003, ha presentato al Consiglio di sicurezza un apposito rapporto sul tema, nel quale ha sottolineato gli importanti traguardi che nel corso di pochi anni sono stati raggiunti nel campo dell'effettiva protezione dei fanciulli esposti alla tragedia della guerra (par. 3)<sup>(51)</sup>.

---

<sup>51</sup> (□) UNITED NATION, General Assembly, Security Council, Children and armed conflict. Report of the Secretary-General, UN doc. A/58/546-S/2003/1053, New York, 10 novembre 2003.

Il rapporto in oggetto è articolato in tre sezioni, l'ultima delle quali (Follow-up to Security Council resolution 1460/ 2003) è ulteriormente suddivisa in quattro punti (Assessment of particularly egregious violations and abuses against children in situation of armed conflict; Assessment of progress made by parties in ending recruitment or use of children in armed conflict; Assessment of best practices and lessons learned; Proposals for systematic monitoring, reporting and action) concernenti gli aspetti del problema indicati dal Consiglio di sicurezza, così come sopra si è detto, nel par. 16 (lett. a, b, c, d) della risoluzione 1460/2003.

Il rapporto si conclude con un allegato composto da due liste. La prima contiene un aggiornamento dell'elenco dei belligeranti che fanno uso di bambini soldato in situazioni di conflitto presenti sull'agenda del Consiglio di sicurezza (Afghanistan, Burundi, Costa d'Avorio, Repubblica democratica del Congo, Liberia, Somalia), la seconda un elenco di altri gruppi in guerra che ugualmente reclutano o utilizzano minori come combattenti (in Cecenia, Colombia, Myanmar, Nepal, Irlanda del Nord, Filippine, Sri Lanka, Sudan, Uganda). Entrambe le liste, inoltre, includono le nuove forze per le quali è provato il reclutamento e/o l'utilizzo di bambini soldato nel periodo successivo al precedente rapporto 1299 del 2002. Tali liste contengono, oltre all'indicazione del Paese teatro del conflitto, anche l'elencazione analitica di tutte le forze annate belligeranti (sia forze ufficiali, sia gruppi di opposizione) che violano la normativa internazionale a tutela dell'infanzia.

15. Le più recenti risoluzioni emanate in materia dal Consiglio di Sicurezza sono la 1539 del 22 aprile 2004 e la 1612 del 26 luglio 2005.

La risoluzione 1539, adottata il 22 aprile 2004 durante la 4948<sup>a</sup> sessione del Consiglio di sicurezza, rappresenta un notevole passo avanti quanto all'effettività della tutela

accordata ai minori coinvolti nei conflitti armati<sup>(52)</sup>. Essa, infatti, «mak[es] the "era of application" a reality on the ground»<sup>(53)</sup>. Al paragrafo 2 della risoluzione, infatti, il Consiglio di Sicurezza richiede al Segretario Generale di predisporre entro tre mesi un « Action plan for a systematic and comprehensive monitoring and reporting mechanism ». Un piano d'azione, cioè, che abbia lo scopo di monitorare e consentire di riferire al Consiglio di Sicurezza, in maniera sistematica ed esaustiva, in merito all'utilizzo dei bambini soldato ed anche a tutti gli altri abusi subiti dai minori nel corso di un conflitto armato.

In ottemperanza a quanto richiesto dal Consiglio nel paragrafo 2 della summenzionata risoluzione, la terza sezione del rapporto del Segretario generale del 9 febbraio 2005 contiene l'«Action plan for the establishment of a monitoring, reporting and compliance mechanism»<sup>(54)</sup>. Il sistema proposto è molto complesso e si articola su più livelli: si parte da un'attività di raccolta di dati su base prettamente locale (ONG, istituzioni e autorità locali), per arrivare poi a sottoporre un rapporto annuale agli attori più importanti della comunità internazionale (Governi nazionali, organizzazioni regionali, Consiglio di sicurezza e Assemblea generale, Commissione sui diritti umani e perfino Corte penale internazionale).

Ma analizziamo nello specifico il piano d'azione proposto. Il suo scopo principale è innanzitutto quello di fornire sistematicamente una raccolta di informazioni specifiche, oggettive e attendibili sulle gravi violazioni commesse contro i bambini nel corso di un conflitto armato, al fine di promuovere un'effettiva risposta a livello locale. Ciò avverrà fornendo gli strumenti informativi atti a costituire un parametro valutativo

---

<sup>52</sup> (C) UNITED NATIONS, Security Council, *Children and armed Conflict*, UN doc. S/RES/1539/2004, New York, 22 aprile 2004.

<sup>53</sup> (C) UNITED NATIONS, General Assembly, *Report of the special representative of the Secretary-General for children and armed conflict*, UN doc. A/59/426, cit., par.11.

<sup>54</sup> (C) UNITED NATIONS, General Assembly, Security Assembly, Security Council, *Children and armed conflict. Report of the Secretary-General*, UN doc. A/59/695-S/2005/72, New York, 9 febbraio 2005, sez.III.

attendibile quanto all'effettivo rispetto a livello locale delle norme nazionali e internazionali in materia.

Nel testo del piano d'azione vengono esplicitate quelle condotte per le quali è particolarmente necessario il monitoraggio. Sei sono le gravi violazioni che possono essere perpetrate nel corso di un conflitto armato cui si fa riferimento: « a) Killing or maiming of children; b) Recruiting or using child soldiers; c) Attacks against schools or hospitals; d) Rape or other grave sexual violence against children; e) Abduction of children; f) Denial of humanitarian access for children».

16. Come già accennato, un'altra risoluzione in materia è la recente 1612, adottata il 26 luglio 2005 durante la 5235<sup>a</sup> sessione del Consiglio di sicurezza, con la quale il Consiglio prende atto del piano d'azione presentato dal Segretario generale e fa alcune considerazioni nel merito relative ai fini specifici dello stesso: «To give timely, objective, accurate and reliable information on the recruitment and use of child soldiers in violation of applicable international law and on other violations and abuses committed against children affected by armed conflict» (84). Inoltre, richiede al Segretario generale di dare attuazione, senza ritardo, al meccanismo di monitoraggio e di avviarne l'applicazione con le risorse esistenti, mantenendo una stretta consultazione con i Paesi interessati, nonché con tutte le parti coinvolte in situazioni di conflitto armato, quali sono elencate negli allegati del rapporto del Segretario generale del 9 febbraio 2005.

I primi risultati, nonché le prime difficoltà incontrate nell'attuazione del meccanismo di monitoraggio istituito, dovranno essere oggetto di una « Independent Review on the implementation of the mechanism », che deve essere sottoposta all'attenzione del Consiglio di sicurezza. Sempre con tale risoluzione, poi, il Consiglio decide di istituire

un "Working Group of the Security Council" composto da tutti i membri del Consiglio stesso, che avrà, fra gli altri, i seguenti compiti: «To review the reports of the mechanism [...], to review progress in the development and implementation of the action plan [...], to make recommendations to the Council on possible measures to promote the protection of children by armed conflict, including through recommendations on appropriate mandates for peacekeeping missions and recommendations with respect to the parties to the conflict».

Le peculiarità, gli scopi e gli strumenti finalizzati all'effettivo funzionamento di questo innovativo meccanismo sono stati esposti compiutamente nel rapporto presentato il 7 settembre 2005 dal Rappresentante speciale del Segretario generale per i bambini e i conflitti armati<sup>(55)</sup>.

17. Altri strumenti di particolare importanza relativi all'uso dei bambini soldato sono: la Conferenza europea di Berlino, in Germania, nell'ottobre del 1999. In tale Conferenza si dichiara solennemente l'impegno a stabilire standard internazionali che proibiscano qualsiasi tipo di partecipazione ai conflitti armati a persone di età inferiore a 18 anni; si chiede ai Governi europei la creazione di un organismo per il monitoraggio internazionale in grado di fornire aggiornamenti annuali e analisi nazionali sugli standard legislativi relativi al reclutamento e all'impiego di minori e all'uso effettivo di minori nei conflitti armati<sup>(56)</sup>.

Di particolare interesse è il materiale di lavoro presentato all'International Conference on War-affected Children tenutasi a Winnipeg, Canada, dal 13 al 17 settembre 2000. L'agenda statuisce: "la salvaguardia e la protezione dei diritti dei bambini nelle

---

<sup>55</sup> (□) UNITED NATIONS, General Assembly, *Report of the special representative of the Secretary-General for children and armed conflict*, UN doc. a/60/335, New York, 7 settembre 2005.

<sup>56</sup> (□) Cfr. D. Liakopoulos, *Standards internazionali per la tutela del minore*, 20/07/2006. In (www.diritto.it)

situazioni di conflitti armati (art. 1); invita tutti gli Stati a ratificare i Protocolli opzionali della Convenzione dei diritti dei bambini coinvolti in conflitti armati, vendita dei bambini, prostituzione e pornografia minorile (art. 2), la punizione dei delitti che sono prevenuti nello Statuto di Roma per il tribunale internazionale permanente, (art. 8); tutela dei bambini contro il traffico delle armi, della droga, ed educazione per la stabilizzazione della pace internazionale (artt. 8, 11)<sup>(57)</sup>.

Altro strumento di particolare rilievo è il progetto di Risoluzione adottato dalla Commissione per gli affari giuridici e politici l'11 maggio 2000 relativamente ai "bambini e conflitti armati", nel quale si richiamano gli Stati membri a ratificare la Convenzione n. 182 dell'Organizzazione Internazionale di Lavoro (art. 2) e si chiede, all'Istituto Inter-Americano per i bambini, di continuare il suo lavoro attivamente in questa area e ad identificare quale "body" può assumere la responsabilità di seguire (follow-up) in futuro questa Risoluzione (art. 4)<sup>(58)</sup>.

Anche la Commissione dell'Unione Europea ha adottato, in data 4 luglio 2006, una Comunicazione nella quale viene indicata il varo di una strategia a lungo termine per assicurare che l'azione dell'Unione Europea promuova attivamente e salvaguardi i diritti dei fanciulli sostenendo, nello stesso tempo, gli sforzi degli Stati membri in questo campo.

La Comunicazione, la cui intitolazione ufficiale è "Verso una strategia dell'Unione Europea sui diritti dei minori"<sup>(59)</sup>, è strutturata attorno a sette obiettivi specifici, ciascuno dei quali è sostenuto da una serie di azioni. Una di queste azioni è: "Fare tesoro delle attività già realizzate per affrontare i bisogni urgenti", richiamato nel

---

<sup>57</sup> (□) *Ibidem.*

<sup>58</sup> (□) *Ibidem.*

<sup>59</sup> (□) COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, *Verso una strategia dell'Unione Europea sui diritti dei minori*, COM(2006) 367 DEFINITIVO, Bruxelles, 04/07/2006.

capitolo III.1, ove vengono citate anche “(...)le linee guida dell’Unione Europea sulla protezione dei minori nei conflitti armati<sup>(60)</sup>. L’obiettivo di tali linee guida è l’impegno dell’UE ad “(...)esaminare l’impatto a breve, medio e lungo termine dei conflitti armati sui bambini in modo efficace e completo, avvalendosi dei vari strumenti a disposizione e basandosi sulle attività passate e presenti”. Nonché di indurre “(...)i paesi terzi e gli attori non statali ad applicare le norme e gli standard internazionali in materia di diritti umani. Inoltre, richiede ai Capi missione dell’UE, ai Capi missione delle operazioni civili, ai Comandanti militari dell’UE, ai rappresentanti speciali dell’UE di includere nelle relazioni periodiche un’analisi degli effetti di conflitti in corso o imminenti sui bambini, tenendo in considerazione “(...)particolari violazioni e abusi perpetrati contro i minori, reclutamento e impiego di bambini parte di eserciti e gruppi armati, uccisione e menomazione di bambini, attacchi contro scuole e ospedali, blocco dell’accesso umanitario, violenze sessuali e di genere sui minori, sequestro di minori e le misure che le parti in causa hanno adottato per ovviarvi”. Al Gruppo “Diritti Umani” (COHOM) del Consiglio viene richiesto di identificare e segnalare situazioni che richiedono l’intervento dell’UE, segnalando in particolare l’insorgere di situazioni allarmanti che esigono un’attenzione immediata, formulando le raccomandazioni al livello appropriato (Comitato politico e di sicurezza/Coreper/Consiglio).

18.Come ampiamente esplicitato all’interno di questa ricerca, sono stati compiuti enormi progressi nella protezione dei bambini dai crimini di guerra, ma è anche vero che bisogna esortare ancor di più la comunità internazionale ad adottare misure più concrete per fermare gli abusi sui bambini nei conflitti armati. «La comunità

---

<sup>60</sup> (□) Documento n.15634/03 del Consiglio dell’Unione Europea.

internazionale è stata attiva nella definizione di una solida cornice legale per la protezione dell'infanzia», ha dichiarato il Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU per i bambini in guerra Radhika Coomaraswamy: «Molto però deve essere ancora fatto, per assicurarne l'ottemperanza, per combattere l'impunità e affrontare tutte le violazioni contro i bambini».

L'ultimo decennio ha visto esplodere conflitti in tutto il mondo e ancora tanti sono quelli in corso che continuano a privare i bambini della loro infanzia a causa del mutevole e devastante impatto che ha su di loro la guerra. L'impatto della guerra sui bambini è stato più brutale che mai: vittime di attacchi contro le scuole e di rapimenti per costringerli a combattere come soldati, per ridurli a schiavi sessuali o in condizioni di servitù. E nelle zone di conflitto la loro vulnerabilità è spesso accresciuta dal fatto che la violenza colpisce la loro naturale linea di difesa, i genitori.

Il fondamentale Studio di Graça Machel, del 1996, allertò la comunità internazionale sulla brutale realtà vissuta dai bambini reclutati nei gruppi armati e sull'uso della violenza sessuale come arma di guerra. Ad oggi, bisogna prendere atto dei progressi compiuti nella prevenzione del reclutamento dei bambini, nel processo di smobilitazione e nel sostegno al loro reinserimento sociale.

Per capire e combattere efficacemente il fenomeno bisogna effettuare una valutazione da diverse angolazioni degli effetti dei conflitti armati sui bambini. In primis si devono tenere in considerazione quelle che sono le esigenze prioritarie: quella di puntare l'attenzione al cuore del problema, valutando tutti gli impatti, su tutti i bambini, in tutte le situazioni di conflitto; individuare i cambiamenti emergenti, le priorità e le risposte necessarie per il prossimo futuro.

In secondo luogo, bisogna tenere presente che è cambiata la concreta modalità di svolgimento dei conflitti armati, che comporta nuove forme di coinvolgimento dei

bambini. Difatti, i conflitti interni a uno stesso Stato, sebbene meno intensi che in passato, rappresentano ormai la maggior parte dei conflitti. Inoltre, nelle guerre odierne sempre più spesso operano gruppi armati piccoli e poco addestrati; tali conflitti beneficiano della proliferazione delle armi leggere, vengono facilmente alimentati dallo sfruttamento delle risorse naturali e da motivazioni economiche, e spesso agiscono sul mutevole scenario del crimine internazionale organizzato o del terrorismo. La popolazione civile, e soprattutto i bambini, rappresentano sempre più un potenziale obiettivo del conflitto e ne subiscono le conseguenze.

L'impatto dei conflitti sui bambini è più brutale più che mai. Le guerre violano ogni diritto dell'infanzia. Le conseguenze dirette delle guerre - reclutamento illegale, sfruttamento sessuale, fughe di popolazione, uccisioni e mutilazioni, separazioni di minori dalle famiglie, traffico di esseri umani ecc. - hanno ricevuto sempre maggiore attenzione durante l'ultimo decennio. A questi effetti si aggiungono tuttavia le conseguenze indirette della guerra - che includono l'interruzione dei servizi di base come l'acqua, i servizi igienici, la sanità e l'istruzione, così come il rischio di povertà, malnutrizione e malattia - hanno un terribile altrettanto impatto sull'infanzia, ma sono spesso sottovalutate. L'impatto della guerra sui bambini perpetua la povertà, l'analfabetismo e la mortalità infantile, priva i bambini delle proprie famiglie, della sicurezza, dell'istruzione, della salute e delle opportunità di sviluppo.

Nell'ultimo decennio ci sono stati molti progressi nello sviluppo di un complesso di norme e linee guida per la protezione dell'infanzia, la tutela dei loro diritti e per rispondere ai loro bisogni in occasione di conflitti armati. Tuttavia permangono numerose lacune e sfide da affrontare nell'applicazione, nell'implementazione e nel monitoraggio degli sviluppi positivi raggiunti.

E' auspicabile intraprendere azioni in quattro settori fondamentali allo scopo di: raggiungere l'applicazione universale delle norme e degli standard internazionali, avendo come obiettivo principale la fine dell'impunità; rendere prioritaria la cura e la protezione dell'infanzia nei conflitti armati; rafforzare le capacità di intervento e gli accordi di partenariato; prevenire i conflitti e costruire contesti di pace.

Gli sforzi globali per la fine dell'impunità per i crimini contro i bambini perpetrati durante i conflitti ha raggiunto importanti obiettivi nell'ultimo decennio. Questo era uno degli obiettivi prioritari del primo Rapporto Machel e di "Un mondo a misura di bambino", documento finale della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale ONU dedicata all'infanzia, adottato da 180 Stati nel maggio del 2002.

Molto altro è stato fatto grazie alla ratifica del "[Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati](#)", alla recente creazione di un sistema di monitoraggio sulle violazioni dei diritti dell'infanzia nei conflitti armati voluto dal Consiglio di Sicurezza, alla Risoluzione ONU n. 1612, e all'adozione da parte di numerosi Stati delle linee-guida e dei "[Principi di Parigi](#)" per prevenire l'arruolamento illegale dei bambini.

In questi anni, l'accresciuta attenzione della comunità internazionale sulla giustizia e sulla perseguibilità - che include il lavoro delle Commissioni di verità, della Corte Penale Internazionale, dei vari tribunali e organi giurisdizionali nazionali - ha giocato un ruolo importante in numerosi paesi. Tuttavia, rimangono ancora rilevanti lacune nell'applicazione di questi standard, e non è cessata la denuncia di gravi violazioni dei diritti dell'infanzia sul terreno bellico. Gli Stati devono assicurare l'adempimento universale degli standard e delle norme internazionali, nonché impegnarsi a sostenere e proteggere i diritti dei minori coinvolti nei processi giurisdizionali in qualità di vittime o di testimoni.

Sono richiesti maggiori sforzi per rafforzare ed espandere le capacità di tutti i settori di dare attuazione, cura e protezione all'infanzia. Al fine di ottenere una risposta integrata per ogni bambino coinvolto nei conflitti armati, gli Stati devono assicurare l'accesso a servizi di base di qualità e stanziare risorse adeguate per i programmi di recupero e reintegrazione sociale a lungo termine. Occorre dare più sostegno agli interventi di provata validità nell'ambito sanitario e nutrizionale, e più attenzione deve essere dedicata ai sistemi di protezione e di istruzione rivolti alla generazione di bambini ai quali il conflitto ha negato la possibilità di scolarizzazione. Gli Stati devono inoltre focalizzare la propria attenzione sui bisogni finanziari e di sicurezza delle donne e dei bambini nelle situazioni post-belliche, dando priorità al mantenimento dell'unità familiare e garantendo iniziative a lungo termine in ambito comunitario.

Gli Stati e gli altri soggetti coinvolti devono considerare prioritari i bisogni dei bambini in tutti i processi di costruzione e mantenimento della pace, prevedendo apposite previsioni negli accordi di pace e nelle attività di ricostruzione.

Sicuramente investire nella protezione e nel benessere dell'infanzia è parte integrante del processo di costruzione della pace e prevenzione dei conflitti. Soltanto così si potranno ridurre tali tragedie in futuro, e si potranno creare e rendere sostenibili le basi per una leadership responsabile, per il dialogo e per la riconciliazione. Inoltre, considerando il particolare ruolo giocato da bambini e adolescenti nei processi di costruzione e consolidamento della pace, è necessario che siano profusi molti sforzi nel loro coinvolgimento in tali processi.

Gli Stati, le Nazioni Unite e la società civile devono adempiere alle proprie responsabilità cooperando tra loro e con gli altri soggetti per offrire le risposte necessarie per garantire protezione e cura ai bambini coinvolti nei conflitti armati.

Nonostante le opportunità per i bambini e per gli adolescenti coinvolti nei conflitti armati siano aumentate, è ancora scarsa la loro partecipazione nei processi decisionali. Dunque, ulteriori sforzi devono essere profusi per rimuovere gli ostacoli sistemici e culturali alla partecipazione dei minori, comprendendo le loro ragioni per coinvolgerli nella partecipazione ai processi di cambiamento non-violento.

Anche la Chiesa sparsa nel mondo, attraverso i missionari e le associazioni cattoliche si è sempre impegnata su questo fronte. La Santa Sede ha sempre seguito le vicende giuridiche legate alla formazione del Protocollo Opzionale ed i suoi Delegati, in più di una occasione e in particolare durante i lavori preparatori dello stesso, hanno sottolineato l'importanza di espandere la protezione dei bambini coinvolti nei conflitti armati. Nel Discorso pronunciato durante la "Conferenza europea sull'utilizzo dei bambini come soldati", tenutasi a Berlino il 18 Ottobre 1999, S.E. Mons. Giuseppe Bertello, allora Osservatore permanente della Santa Sede presso le agenzie delle Nazioni Unite di Ginevra, ha ricordato che "(...) uno degli aspetti più tragici dell'esperienza dei bambini soldato riguarda la consapevolezza che essi senza una guida e una formazione adatta non sono in grado di riconoscere altro che il parametro della guerra e sono quindi incapaci di vivere nella pace. Per questo motivo diventa di prioritaria importanza il loro processo di re-integrazione e re-inserimento all'interno della società affinché questi "bambini feriti" diventino amanti della giustizia e della pace"<sup>(61)</sup>.

Lo Stesso Giovanni Paolo II si è soffermato parecchie volte sul problema dei bambini sofferenti di tutto il mondo ed in particolare nel "Discorso per la Giornata Mondiale della Pace del 1996". Riferendosi ai bambini costretti a diventare protagonisti della

---

<sup>61</sup> (□) Intervento della Santa Sede alla "European Conference on the Use of Children as Soldiers", Berlino (Germania), 18 ottobre 1999.

violenza della guerra ha espresso il suo profondo dolore, rinnovando l'appello alle istituzioni ed organizzazioni cattoliche "(...)a dedicarsi ai minori (...) aiutando l'infanzia a riscoprire la tenerezza dell'amore di Dio, che si è fatto uomo e che, morendo, ha lasciato al mondo il suo dono di pace (...). I bambini e i ragazzi sono dei membri preziosi della famiglia umana e noi dobbiamo sostenere le loro speranze, le loro aspettative e le loro potenzialità"<sup>(62)</sup>.

Secondo il Compendio della dottrina sociale della Chiesa<sup>(63)</sup>, (dedicato alla memoria di Papa Giovanni Paolo II, maestro di dottrina sociale e testimone evangelico di giustizia e di pace), i diritti dei bambini devono essere protetti dagli ordinamenti giuridici. E' necessario, innanzitutto, il riconoscimento pubblico da parte di tutti i Paesi del valore sociale dell'infanzia (n. 244). Bisogna poi impedire il commercio delle armi leggere e individuali, mentre invece si tende a concentrarsi esclusivamente su quelle pesanti (n. 511). E' necessario, poi, denunciare il "crimine intollerabile" dell'utilizzazione dei bambini nei conflitti armati. Bisogna, infine, adoperarsi per il loro reinserimento sociale.

Una particolare menzione spetta alla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989, in quanto a causa della debolezza del sistema di garanzia, della natura programmatica di molte sue norme nonché, della mera ripetizione di standard di tutela già previsti in altri documenti internazionali si potrebbe dubitare del reale ruolo che ha avuto sul piano della tutela internazionale dei diritti dell'infanzia. È questo, peraltro, il costo da pagare quando si tenta di redigere un testo a carattere universale in una materia tanto impegnativa e dal profondo impatto sociale, testo ratificato, tra l'altro, in tempi brevissimi dalla quasi totalità degli Stati.

---

<sup>62</sup> (□) Giovanni Paolo II, *Messaggio per la Giornata Mondiale della Pace* 1996, nn. 3, 4.

<sup>63</sup> (□) Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2004.

Ogni convenzione internazionale non è esente da limiti o difetti. A ciò si aggiunga tale realtà: la protezione del minore riguarda un settore sul quale incidono fortemente i condizionamenti culturali ed economici di ogni Stato. Tuttavia, « il fatto stesso che il minore sia posto al centro di un corpo normativo omogeneo e coerente, il fatto di affermare e ribadire che l'interesse superiore del minore costituisce la considerazione primordiale da tenere presente, è un grosso progresso sul piano della civiltà dei comportamenti nell'ambito dei singoli Stati»<sup>(64)</sup>.

Con l'adozione della Convenzione, inoltre, le disposizioni del diritto internazionale umanitario riguardanti la tutela dell'infanzia sono state inglobate in un corpus di norme a tutela dei diritti dell'uomo organico e specifico che, a differenza degli altri trattati di diritto internazionale dei diritti umani, non prevede clausole di deroga alle protezioni enunciate. L'articolo 38 par.1, in particolare, ha esteso la validità del meccanismo di garanzia istituito per l'applicazione della Convenzione a tutte le disposizioni del diritto umanitario che riguardano la protezione dei minori in caso di conflitto armato, compensando in tal modo, anche se parzialmente, la debolezza delle forme di controllo dell'osservanza del diritto internazionale umanitario.

Difatti, con la ratifica della Convenzione (in virtù del richiamo operato dall'articolo 38), agli Stati è imposto il doppio obbligo di rispettare le norme in essa contenute e di rispettare (e far rispettare), altresì, le norme di diritto umanitario loro applicabili.

Appare evidente che l'elaborazione giuridica in materia non si è fermata al 1989, ma ha ricevuto dalla Convenzione nuovi stimoli e nuova linfa.

È opportuno ribadire che attualmente altri importanti strumenti di diritto internazionale sono aperti alla ratifica degli Stati:

---

<sup>64</sup> (□) V. STARACE, intervento al convegno su *La Convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano*, cit., p.78.

- a) lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, le cui norme consentono di perseguire come criminali di guerra i responsabili del reclutamento di fanciulli di età inferiore ai 15 anni;
- b) la Convenzione dell'OIL n. 182, che condanna il reclutamento forzato dei minori di 18 anni come una delle peggiori forme di sfruttamento del lavoro infantile;
- c) il Protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo, che concerne il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati.

Sembra pertinente dedurre, pertanto, che la disciplina internazionale della materia non sia, de lege lata, insoddisfacente e che le cause dell'inadeguatezza, a tratti assoluta, dell'azione della comunità internazionale nella lotta al fenomeno dei bambini soldato non siano addebitabili tanto alla carenza di normativa in materia, quanto piuttosto alla mancata applicazione della stessa, soprattutto nelle aree geografiche maggiormente interessate dai conflitti armati.

## 19. BIBLIOGRAFIA

ANDERSON J.L., Guerriglia, in R. GUTMAN e D. RIEFF (a cura di), *Crimes of war*, cit., p.192 ss.

CAPOTORTI F., intervento in M.R. SAULLE (a cura di), *Codice internazionale dei diritti del minore*, vol.II, cit., p.28.

CASSESE A., *Diritto internazionale*, cit., pp.230-231.

CONFORTI B., intervento in M.R. SAULLE (a cura di), Codice internazionale dei diritti del minore, vol.II, cit., p.109.

CORASANITI A. e PALOMBA F., interventi in M.R. Saulle (a cura di), Codice internazionale dei diritti del minore. Vol.II, cit., pp.17-39.

DOGLIOTTI M., I diritti del minore e la Convenzione dell'ONU, in Il diritto di famiglia e delle persone, 1992, p.305.

LERENZINI F., L'evoluzione contemporanea del concetto di schiavitù nel diritto internazionale consuetudinario, in Studi senesi, 2000, p.470 ss.

LIAKOPOULOS D., Standards internazionali per la tutela del minore,2006. (in [www.diritto.it](http://www.diritto.it))

MACHEL G., Impact of armed conflict on children, Report of the expert of the Secretary-General, UN doc. A/51/306, p.12.

MACHEL G., Impact of armed conflict on children, Report of the expert of the Secretary-General, UN doc. A/51/306.

MACHEL G., The Machel Review 1996-2000: A critical Analysis of Progress Made and obstacles encountered in increasing protection for War-affected children (in [www.unifem.org](http://www.unifem.org)).

MORO A.C., I diritti inattuati del minore, Brescia, 1983, cit., pp.31-54.

RONZITTI N., Diritto internazionale dei conflitti armati, cit, pp. 145-150.

SAULLE M.R., Dalla tutela giuridica all'esercizio di diritti umani, cit., p.209.

STARACE V., intervento al convegno su La Convenzione dei diritti del minore e l'ordinamento italiano, cit., p.78.

TARANTINO A., La Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia, cit., p.27.

#### CONFERENZE, DICHIARAZIONI E PUBBLICAZIONI

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, General Conference, Worst Forms of Child Labour Convention, ILO doc. 182/1999, Ginevra, 17 giugno 1999.

COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE, Verso una strategia dell'Unione Europea sui diritti dei minori, COM(2006) 367 definitivo, Bruxelles, 04/07/2006.

CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, Documento n.15634/03.

PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, Compendio della dottrina sociale della Chiesa, III Edizione, Libreria Editrice Vaticana, 2004.

UNICEF, Children in situations of Armed Conflict, 1986.

UNICEF, The Convention on the Rights of the Child, par.III. A new vision, in <[www.unicef.org](http://www.unicef.org)>.

UNICEF, The state of the world's children 2003, New York, 2002, trad. italiano La condizione dell'infanzia nel mondo 2003, Roma, 2002, p.76.

UNITED NATIONS, Press Release: Security Council strongly condemns targeting of children in situations of armed conflict, including their recruitment and use as soldiers. New York, 25 agosto 1999, Preambolo.

UNITED NATION, General Assembly, Basic principles for the protection of civilian population in armed conflict, UN doc.2675 (XXV), New York, 9 dicembre 1970.

UNITED NATION, General Assembly, Declaration on the Protection of women and children in emergency and armed conflict, UN doc.3318 (XXIX).

UNITED NATION, General Assembly, Protection of children affected by armed conflicts, UN doc. A/RES/48/157.

UNITED NATION, General Assembly, Respect for human rights in armed conflict, UN doc.2444 (XIII), New York, 19 dicembre 1968.

UNITED NATION, General Assembly, Respect for human rights in armed conflict, UN doc.2597 (XXIV), New York, 16 dicembre 1969.

UNITED NATION, General Assembly, Respect for human rights in armed conflict, UN doc.2674 (XXV), New York, 9 dicembre 1970.

UNITED NATION, General Assembly, Security Council, Children and armed conflict. Report of the Secretary-General, UN doc. A/58/546-S/2003/1053, New York, 10 novembre 2003.

UNITED NATION, Security Council, Children ad Armed Conflict, UN doc. S/RES/1460/2003, New York, 30 gennaio 2003.

UNITED NATION, Security Council, Report of the Secretary-General on children and armed conflict, UN doc. A/55/163-S/2000/712, cit., par.10.

UNITED NATIONS, General Assembly, Declaration of rights of the child, UN doc. 1386 (XIV), New York, 20 novembre 1959.

UNITED NATIONS, General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Civil and Political Rights and Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, New York, 16 dicembre 1966.

UNITED NATIONS, General Assembly, Optional Protocol to the Convention on the Rights of Child on the involvement of children in armed conflict, UN doc. A/RES/54/263, New York, 25 maggio 2000.

UNITED NATIONS, General Assembly, Report of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, un doc. a/59/426, New York, 8 ottobre 2004, par. 8, 9 e 11.

UNITED NATIONS, General Assembly, Report of the special representative of the Secretary-General for children and armed conflict, UN doc. a/60/335, New York, 7 settembre 2005.

UNITED NATIONS, General Assembly, Security Assembly, Security Council, Children and armed conflict. Report of the Secretary-General, UN doc. A/59/695-S/2005/72, New York, 9 febbraio 2005, sez.III.

UNITED NATIONS, Security Council, children and armed conflict, UN doc. S/RES/314/2000, New York, 11 agosto 2000.

UNITED NATIONS, Security Council, Children and Armed Conflict , UN doc. S/PRST/1998/18, New York, 29 giugno 1998.

UNITED NATIONS, Security Council, Children and Armed Conflict, UN doc. S/RES/1261/1999, New York, 25 agosto 1999.

UNITED NATIONS, Security Council, Children and Armed Conflict, UN doc. S/RES/1379/2001, New York, 20 novembre 2001.

UNITED NATIONS, Security Council, Children and armed conflict, UN doc. S/RES/1460/2003, New York, 30 gennaio 2003.

UNITED NATIONS, Security Council, Children and armed Conflict, UN doc. S/RES/1539/2004, New York, 22 aprile 2004.

UNITED NATIONS, Security Council, Maintenance of peace and security and post-conflict peace-building, UN doc. S/PRST/1999/21, New York, 8 luglio 1999.

UNITED NATIONS, Security Council, Protection of civilians in armed conflict, UN doc. S/PRST/1999/6, New York, 12 febbraio 1999.

UNITED NATIONS, World Summit for Children, World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children, New York, 30 settembre 1990.