



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 3/2026

1. L'INEFFICACIA DEL SISTEMA DI ASSISTENZA ONU ALLE VITTIME DI *SEXUAL EXPLOITATION AND ABUSE* AD OPERA DEI *PEACEKEEPER*

1. *Inquadramento storico e giuridico del fenomeno di sexual exploitation and abuse in ambito ONU*

Casi di *sexual exploitation and abuse* (SEA) nell'ambito delle operazioni di pace delle Nazioni Unite (ONU) risalgono alla fine del secolo scorso. Tra gli episodi più gravi si ricordano la scoperta nel 1999 di un traffico di donne a scopo di schiavitù sessuale gestito dalla polizia ONU in Bosnia, le violenze e la prostituzione forzata perpetuate nel 2004 da sette contingenti nazionali nell'ambito della missione MONUC nella Repubblica Democratica del Congo e gli abusi sessuali su minori perpetrati dai contingenti pakistano e uruguayano della missione MINUSTAH ad Haiti (J. WITTEWER, [*Preventing Violence Against Women and Promoting Gender Equality in Peacekeeping*](#), Richmond, 2019, pp. 164-166). I segnali di un mancato controllo istituzionale erano già evidenti negli anni '90: in Cambogia (UNTAC, 1992-1993) il numero di *sex worker* crebbe da 6.000 a 25.000, mentre a Timor Est (1999) la svalutazione del fenomeno era testimoniata dallo slogan commerciale *"Feel Safe Tonight: Sleep with a Peacekeeper"*. Ad Haiti, l'alto numero di figli abbandonati dai militari generò il fenomeno sociale dei cosiddetti *"Petit MINUSTAH"* (C. FRANCIS, [*A call to action – How the Office of the Special Coordinator on Improving the UN Response to Sexual Exploitation and Abuse approaches the mandate to prevent and respond to sexual exploitation and abuse*](#), in *UN Today*, 2025).

Oltre a configurare una gravissima violazione dei diritti umani paragonabile alla tortura o a determinanti di genocidio, i casi di SEA compromettono l'efficacia delle missioni: minano la *human security* locale e generano un profondo sentimento di sfiducia che delegittima i peacekeeper, la missione e l'intera Organizzazione (S. KARIM, K. BEARDSLEY, [*Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions: The role of female peacekeepers and gender equality in contributing countries*](#), in *Journal of Peace Research*, 2016, p. 101).

2. *La denuncia del fenomeno di SEA da parte del Segretario Generale e dell'Agenda 1325 del Consiglio di Sicurezza*

Il Segretario Generale Kofi Annan ha il merito di aver dato avvio alla prima risposta istituzionale. Con il Bollettino del 2003 ([*Special measures for protection from sexual exploitation and abuse*](#)) inaugura la cosiddetta *Zero Tolerance Policy*, definendo le condotte vietate (attività sessuali con bambini di età minore di 18 anni e in cambio di denaro, lavoro, beni o servizi) e scoraggiando le relazioni asimmetriche tra personale e beneficiari. Il documento mostra

tuttavia dei limiti sanzionatori, prevedendo come unica misura il congedo, che allo stesso tempo non prende in considerazione le diverse gradazioni di gravità delle violazioni.

Nel 2005, lo *Zeid Report* ([*Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects*](#)), commissionato dal Segretario Generale Annan, mette in luce l'inefficacia delle strategie di risposta a causa della frammentazione giuridica (M. KANETAKE, [*The UN Zero Tolerance Policy's Whereabouts: On the Discordance between Politics and Law on the Internal-External Divide*](#), in *Amsterdam Law Forum*, 2012, pp. 56-57): staff e volontari ONU godono di privilegi e immunità e sottostanno a codici di condotta, collaboratori e consulenti individuali sottostanno a diritto locale e condizioni di contratto, osservatori militari e di polizia godono di privilegi e immunità e sottostanno a standard di condotta, contingenti nazionali godono di immunità e privilegi derivati dagli *Status of Force Agreements*, SOFAs e sottostanno a giurisdizione nazionale.

In parallelo, il Consiglio di Sicurezza ha integrato la lotta al SEA nell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" (a partire dalla risoluzione [1325](#) del 2000). L'evoluzione normativa successiva ha progressivamente inasprito gli strumenti di contrasto (esclusione da amnistia, segnalazione e *targeted sanctions*). Tra le risoluzioni dell'Agenda si ricordano la risoluzione [2242](#) (2015) che si riferisce esplicitamente a SEA ad opera dei peacekeeper, la [2272](#) (2016) che riguarda esclusivamente la GBV (*gender-based violence*) realizzata dai peacekeeper e la [2467](#) (2019) che si concentra prevalentemente sulla riparazione e il supporto alle vittime e ai bambini nati dal SEA attraverso un *survivor-centred approach*.

Nel 2017, il Segretario Generale António Guterres ha impresso una svolta radicale con il documento [*Special measures for protection from sexual exploitation and abuse: a new approach*](#), spostando l'accento da una logica disciplinare (*conduct/discipline-based*) a una *victim-centered*. La strategia si articola su quattro pilastri: centralità delle vittime, fine dell'impunità, cooperazione con la società civile e trasparenza comunicativa. Tra le riforme figurano l'obbligo di *pre-deployment training*, l'istituzione della figura di *Victims' Rights Advocate* e la conclusione di un *voluntary compact* tra gli Stati membri per rafforzare la risposta collettiva.

La mancanza di visibilità delle azioni prese contro i casi di SEA acutizza la percezione dell'ONU come un soggetto ancora caratterizzato da un importante problema di impunità e inazione. Come suggerisce il Segretario generale Guterres, una soluzione concreta potrebbe essere l'unificazione dei dati di tracciamento e reporting in materia di SEA (unificando *UN iReport SEA Tracker* e *Harassment Harmonized Reporting Scheme*) e l'aggiornamento del Bollettino del 2003 all'interno di una cornice istituzionale integrata.

3. L'assistenza e il supporto alle vittime di SEA da parte dell'Assemblea generale e dell'UNICEF

Se la [*Comprehensive Strategy on Assistance and Support to Victims of Sexual Exploitation and Abuse*](#) (2008) dell'Assemblea generale aveva ottenuto dei risultati modesti sul piano degli impegni vincolanti, una svolta olistica è raggiunta con lo [*United Nations Protocol on the Provision of Assistance to Victims of Sexual Exploitation and Abuse*](#) (2019) dell'UNICEF. Il Protocollo introduce per la prima volta la definizione di "perpetratore" di SEA e coinvolge normativamente anche membri di forze armate non ONU e personale degli *implementing partners*. Estremamente rivoluzionario è il superamento della differenziazione tra vittima-denunciante e vittima accertata (attraverso un percorso investigativo e legale), a cui era riconosciuta una diversa tipologia di assistenza. Questo impianto normativo rappresenta il consolidamento definitivo dell'approccio *victim-centered*, traducendo le *lessons learnt* maturate nel decennio precedente in una risposta inclusiva e rispettosa della dignità delle vittime.

3.1. *Le caratteristiche dell'assistenza alle vittime e le sue implicazioni*

Al 2024 l'assistenza alle vittime/sopravvissute a casi di SEA da parte dell'ONU si sviluppa secondo tre direttrici principali (Nazioni Unite, [*Protection from Sexual Exploitation and Abuse: A Practical Toolkit for United Nations Senior Leaders in-Country*](#), 2024, p. 40). In prima analisi, la comunicazione pubblica e interpersonale si elabora sulla base dei principi di privacy e dignità. In secondo luogo, l'assistenza deve essere gratuita e modellata sui bisogni e i desideri della vittima rispettandone il diritto di rinunciare in qualsiasi momento e/o richiederla successivamente. Infine, tutti gli attori coinvolti nell'assistenza delle vittime devono rispettare le norme di riservatezza e di consenso informato.

In particolare, i servizi dedicati alle vittime vengono erogati da *provider* già esistenti con la possibilità di svilupparne ulteriori in caso di carenza. Ogni struttura viene regolarmente sottoposta a un feedback qualitativo da parte delle vittime e a un *SEA risk assessment*. Dal punto di vista pratico, i servizi coprono l'assistenza medica (assistenza sessuale, riproduttiva, prenatale e post parto e aborto), il supporto psicologico (comprendente anche l'aiuto al reinserimento nella comunità di origine) e l'assistenza legale (copertura di spese legali e trasporto). Ai servizi basici, si aggiungono misure di sicurezza e protezione attraverso rifugi sicuri, riallocazione e protezione da parte dell'autorità locale. Tra i servizi offerti non è prevista la compensazione economica diretta.

Dal punto di vista procedurale, la fornitura di assistenza è scollegata dall'avvio di un'indagine o dalla cooperazione legale della vittima. Anche in caso di risultati inconcludenti dell'indagine, la continuità dell'assistenza può essere giustificata da particolari condizioni, come la nascita di un figlio. In aggiunta, non esistono criteri per determinare la durata dell'assistenza. Nonostante ciò, sono stati individuati dei casi che ne determinano la cessazione, tra cui il soddisfacimento dei bisogni o la riallocazione della vittima (Ufficio delle Nazioni Unite del *Victims' Rights Advocate*, [*Frequently Asked Questions – On the scope and duration of assistance for victims of sexual exploitation and abuse by United Nations staff and non-staff personnel*](#), 2022).

A quella nei confronti della vittima si aggiunge (per estensione) anche l'assistenza ai bambini nati da casi di SEA. La fornitura di questi servizi può durare oltre la maggiore età in caso di problemi di salute o di continuazione degli studi. In questo contesto, l'ONU sta dedicando crescente attenzione alla risoluzione dei *paternity claim* (legati all'esercizio del diritto a conoscere l'identità del padre e dei diritti ancillari come la cittadinanza). Dal 2010 sono stati comunicati circa 750 casi di bambini nati da SEA: il 70% di questi *claims* risultano non risolti (Segretario generale, [*Report on special measures for protection from sexual exploitation and abuse*](#), UN Doc. A/78/774, 2024, pp. 12, 16). Di fronte a questa situazione, l'obiettivo dell'Organizzazione è potenziare l'*individual accountability* dei perpetratori di SEA. Per fare ciò, il Segretario generale ha riconosciuto la necessità di facilitare il processo di notifica dei casi agli Stati membri e di assicurare la continuità della procedura di *follow-up*. Questo approccio post-missione risulta estremamente importante se si considera che la maggior parte dei *claim* in ambito di paternità sono presentati dopo la fine del mandato della missione.

Dal punto di vista giuridico, invece, l'applicazione di un approccio *victim-centered* ha decretato una parziale inversione dell'onere della prova a carico delle vittime (secondo il principio *ei incumbit probatio qui dicit*). Ciò non comporta un'inversione formale dell'onere della prova in senso penalistico ma piuttosto che l'approccio del Segretario generale Guterres ha alleggerito tale carico. In effetti, viene ridotta la soglia di prova necessaria per avviare azioni

di carattere amministrativo e viene riconosciuta una maggiore credibilità alle vittime. Verso tale prassi si muovono anche alcuni codici di condotta statali, in particolare quelli dei Paesi scandinavi. Nel contesto svedese, i *core values* “*firm, fair e friendly*”, permettono addirittura di sanzionare la situazione di ambiguità in cui si potrebbe venire a trovare un militare. Sono proibiti infatti l’acquisto di servizi sessuali e materiale pornografico, l’intrattenimento di relazioni sessuali e la frequentazione di locali con striptease (D. GUSTAFSSON, [*Peacekeeping and Prostitution: A Case Study of the Swedish Experience from Kosovo and Bosnia*](#), Lund, 2005, p. 37). Similmente, in ambito norvegese si proibisce la frequentazione di determinati luoghi e si obbliga a comunicare eventuali relazioni tra militari e locali per l’esistenza di “*inherently unequal power*” tra i due soggetti (Norwegian Church Aid, [*Protection from Sexual Harassment, Exploitation and Abuse \(PSHEA\), and Child Safeguarding \(CS\) policy*](#), pp. 11-12). In linea generale, gli standard dei contingenti nordici impegnati in operazioni di pace internazionali prevedono il monitoraggio del tempo libero, sanzionano la presenza non autorizzata in luoghi “ambigui”, tengono in considerazione che il divario di potere può indebolire la scusante del consenso e richiedono al militare la piena trasparenza sulle proprie attività e relazioni.

L’approccio incentrato sulla vittima è giustificato dall’impossibilità di imputare i casi di SEA all’ONU, che effettivamente non possiede nessuna responsabilità legale (S. KARIM, K. BEARDSLEY, *Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions*, cit., p. 53). Un tentativo di superare l’immunità di cui gode l’Organizzazione era stato realizzato con un progetto di convenzione (allegato allo *Zeid Report*) ad opera del GOLE (*Group of Legal Experts*). La *Draft Convention on the Criminal Accountability of United Nations Officials and Experts on Mission* regola le condizioni dell’esercizio della giurisdizione penale (escludendo il personale militare dei TCCs o di altri soggetti regolati dai SOFAs, sottoposti dunque alla giurisdizione esclusiva dello Stato territoriale). Il progetto di articoli non ha riscontrato però adesione e dimostra una forte debilità in quanto si applicherebbe previa rinuncia dell’immunità dell’Organizzazione (N. COLACINO, *Sfruttamento e abuso sessuale» nelle operazioni di pace. Le fattispecie di illecito, le misure internazionali di contrasto e i profili di responsabilità*, Napoli, 2020, pp. 249-256). Rispetto a questo stallo, si sta affermando però una linea di pensiero per cui essendo il personale civile ONU posto alle dipendenze dell’Organizzazione e nel caso in cui non si applicassero o non si vigilasse sulle misure di prevenzione e di sostegno contro SEA, potrebbe configurarsi una violazione degli obblighi di *due diligence* in capo all’Organizzazione.

Al limite rappresentato dall’immunità, si aggiunge poi l’esistenza di una *political boundary* per la quale sarebbe incauto per l’Organizzazione eternalizzare il fenomeno individuando uno o più specifici contingenti coinvolti in *sex scandals* (M. KANETAKE, *The UN Zero Tolerance Policy’s Whereabouts*, cit., p. 54). Ciò non vale però sul piano legale: la stessa *Zero Tolerance* rappresenta un’esternalizzazione poiché esclude l’azione illecita dell’Organizzazione dal momento che l’azione penale si rivolge al di fuori di essa.

Di conseguenza, sul piano pratico, l’ONU si è trovata a dover cercare invece una soluzione al problema. Un elemento determinante di questa risposta, più efficace e vicina alle vittime, è quella di applicare il cosiddetto *human rights-based approach*. La soluzione è stata infatti porre al centro della gestione del fenomeno di SEA le vittime intese come *rights-holders*. Ciò consente da un lato di trattare le vittime come esseri umani multidimensionali (e non come soggetti legali piatti e passivi), dall’altro di considerare gli Stati come soggetti direttamente e legalmente imputabili per le violazioni commesse. Nonostante ciò, la stessa esistenza del fenomeno di *sexual exploitation and abuse* ad opera dei *peacekeeper* evidenzia una preoccupante discrasia tra l’impegno formale dell’ONU, nello specifico attraverso l’Agenda 1325, e i risvolti

sul campo. L'adozione di un approccio basato sul rispetto dei diritti umani rappresenta il punto di partenza per debellare l'impunità e assicurare che il personale ONU non contribuisca a insicurezza e violenza.

L'ampiezza del fenomeno ha portato già da tempo numerosi studiosi a interrogarsi sulle cause profonde che spingono i *peacekeeper* a perpetuare SEA. Secondo alcuni studiosi, la causa sarebbe da ricercare all'interno della composizione dei contingenti. Attualmente, nonostante gli sforzi avviati dalla UNSCR 1325, i contingenti implicati nel peacekeeping sono a maggioranza maschile (O. ORHUN, A. PALABIYIK, A. R. SAVAŞ, [*Culture of Silence: Scrutinising The UN's "Zero Tolerance" Approach to Sexual Exploitation and Abuse in Peace Keeping Operations*](#), in *Imgelem*, 2021, p. 220). Sulla questione si è espresso uno studio del 2016 ad opera di Karim e Beardsley sul caso di abusi sessuali nell'ambito di MONUC/MONUSCO nella Repubblica Democratica del Congo, la missione ONU con più alto tasso di denunce per SEA. In linea di massima (considerando che i casi di SEA sono spesso non denunciati), i contingenti che non risultano coinvolti in denunce di SEA sono quelli che possiedono una cultura nazionale di *gender equality*, registrano un alto tasso di frequenza femminile a livello scolastico primario e di occupazione femminile, possiedono una forma di protezione legale per le donne, realizzano un PIL alto e registrano un basso tasso di casi di violenza sessuale. L'analisi dei contingenti nazionali accusati di SEA nell'ambito di MONUC/MONUSCO (India, Pakistan, Nepal, Marocco, Tunisia, Sudafrica – con il numero più alto di denunce – e Uruguay) ha proprio dimostrato come la maggior parte di questi TCC non registravano indici positivi a livello di partecipazione lavorativa e scolastica, sicurezza fisica e tasso di violenza sessuale ad opera di militari. Naturalmente un altro fattore a essere analizzato è stato la presenza di donne all'interno dei contingenti accusati. Confermando i timori iniziali degli autori, questo sembra non abbia particolarmente influito sulla condotta dei peacekeeper-abusatori. Nonostante questi risultati, altri continuano a sostenere il beneficio dell'aumento della percentuale della partecipazione femminile all'interno dei contingenti come strumento per la maggiore responsabilizzazione degli uomini in uniforme (Seminario delle Nazioni Unite, [*Mainstreaming a gender perspective in multidimensional Peace Operations*](#), 2020). La presenza femminile dovrebbe agire da deterrente e aumentare l'attività di reporting e il senso di responsabilità (S. KARIM, K. BEARDSLEY, *Explaining sexual exploitation and abuse in peacekeeping missions*, cit., p. 104). Purtroppo, l'applicazione di questa soluzione potrebbe non portare a risultati certi e uniformi. Le donne *peacekeeper* potrebbero non “femminizzare” affatto il contesto securitario in cui vengono poste: in parte per volontà di essere accettate all'interno del gruppo, in parte per lealtà allo Stato nazionale, finendo per occultare i casi di SEA. Ciò determinerebbe un tradimento della fiducia delle donne assistite e del mandato della missione. Non è realistico pensare che il solo aumento della presenza delle donne all'interno di un contingente sia sufficiente a produrre un cambiamento nella condotta (sessuale) del gruppo se si ignorano le reali *root causes* del problema ponendo il fardello della soluzione sulle spalle delle donne (E. BRITO RUIZ, [*Women in Post-conflict UN Peacekeeping: adjusting the narrative contributions, limitations, and expectations of inclusive peacekeeping*](#), in *Diamond and Related Materials Journal*, 2021, p. 39). È a volte la stessa popolazione che volontariamente diventa vittima degli abusi dei peacekeeper essendo la prostituzione l'unica fonte di guadagno sicuro. Proprio per questo motivo queste donne si rendono meno disponibili a cooperare nelle indagini contro i *peacekeeper* per timore che venga eliminata la loro unica fonte di sussistenza. Ciò determina una vera e propria forma di dipendenza dalla missione. In ultima analisi, la “soluzione femminile” rischierebbe di deviare dalla responsabilità di agire sul piano preventivo potendo anche inficiare il miglioramento del *gender balance* all'interno del *peacekeeping*. Attualmente, il *gender mainstreaming*

è la strategia maggiormente appoggiata dalle Nazioni Unite come forma di responsabilizzazione dei contingenti impegnati in missioni di pace. La sua efficacia resta però dubbia, non solo a livello di analisi quantitativa, ma anche nella sua prospettiva di applicazione futura, in quando parrebbe ostacolata dal suo rallentamento dovuto alla pandemia, dall'attuale crisi del *peacekeeping*, dai contrasti in seno al Consiglio di Sicurezza e dal proliferarsi di *proxy wars*.

Nel complesso, la fruizione dei servizi alle vittime riflette la transizione verso un modello imperniato sui diritti umani. Questa soluzione è rafforzata dall'estensione delle forme di tutela ai figli nati da SEA e dall'allentamento degli oneri burocratici per l'avvio delle azioni legali. Su questa falsariga si muovono anche gli stessi TCCs (in particolare quelli scandinavi) elaborando codici di condotta più stringenti che segnalano come la protezione venga finalmente vista come responsabilità istituzionale preventiva e repressiva. Questo cambio di paradigma segnala un primo tentativo di risposta olistica che associa l'*assessment* dei diritti umani con l'individuazione delle cause profonde. Da qui l'applicazione del *gender mainstreaming* in senso preventivo (attraverso la maggiore partecipazione femminile alle missioni) promosso dall'UNSCR 1325 e il potenziamento dell'empowerment femminile attraverso la formazione professionale con meccanismi di gestione dell'impunità e di assistenza per i casi sfuggiti alla *due diligence* e al *pre-deployment training* onusiano.

3.1.1. L'inefficienza del Trust Fund

Dal punto di vista finanziario, il costo dell'assistenza viene affrontato dalle Nazioni Unite. Nello specifico, non avviene però una concreta allocazione di risorse da parte dell'Assemblea generale e di conseguenza, da un lato sono utilizzati servizi già esistenti, dall'altro le eventuali carenze sono affrontate con le risorse interne delle varie entità ONU. In assenza di altri mezzi disponibili, il supporto viene erogato attraverso il budget della missione di *peacekeeping*. Infatti, missioni come MINUSCA (Repubblica Centrafricana) e UNMISS (Sud Sudan) hanno istituito voci specifiche nei loro budget, mentre per la programmazione 2026-2027 il finanziamento all'assistenza alle vittime di SEA sarà da inserire obbligatoriamente nei budget di tutte le missioni di *peacekeeping* (Sito web delle Nazioni Unite, [Preventing Sexual Exploitation and Abuse – Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse](#)).

A integrazione di questo regime, nel marzo del 2016 è stato istituito un fondo fiduciario per finanziare attività volte al reinserimento delle vittime nelle comunità di appartenenza. Come anche descritto dal sito ufficiale del Fondo, i finanziamenti mirano a formare in "*income generating activities*" per favorire empowerment economico e ridare dignità alle vittime (Video delle Nazioni Unite, [Trust Fund in Support of Victims of Sexual Exploitation and Abuse](#)). Tra gli esempi di progetti di formazione, il sito riporta testimonianze provenienti dalla Repubblica Democratica del Congo (RDC). Il progetto sviluppato in RDC si divideva in due fasi. In una prima fase, veniva fornita formazione su attività di intreccio di cesti, sartoria, panificazione, allevamento bestiame, a cui si aggiungeva un programma di scolarizzazione. In una seconda fase, veniva avviata una formazione più avanzata sulla tinteggiatura dei tessuti. Tutti i progetti finanziati dal Fondo sono volti a permettere l'acquisizione di nuove competenze e, attraverso *business starter kit*, ad avviare attività indipendenti.

La selezione dei progetti, avviene in base alla rilevanza dello stesso rispetto alle esigenze locali di assistenza e supporto, al costo-efficacia e alla responsabilità fiscale, ma anche alla possibilità di monitoraggio attraverso *report* annuali del Fondo. La spesa legata a tale

formazione viene affrontata attraverso contributi di governi, ONG, istituzioni e individui privati. Tra il 2016 e il 2025, venticinque contributori statali (tra cui l'Italia) hanno donato 5,7 milioni di dollari statunitensi finanziando progetti in sei Paesi (Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Guatemala, Haiti, Liberia e Sud Sudan). Inoltre, dal 2024 il Fondo si è dotato di una *small grant modality*. All'interno del [Report annuale del Trust Fund per il 2025](#) vengono individuate una serie di priorità per l'anno 2026 che includono la continuazione dello sforzo per la raccolta di fondi e il finanziamento di progetti su piccola scala e il rafforzamento della collaborazione con tutto il sistema ONU che si occupa della lotta al SEA.

Il Fondo si è dimostrato essere uno strumento imprescindibile per il reinserimento delle vittime di SEA nelle comunità di riferimento. L'esigenza di una sua istituzione conferma il passaggio da assistenza emergenziale (che aveva come primo obiettivo quello di far fronte all'impunità e alla salvaguardia dell'immagine dell'ONU) a un vero empowerment della vittima (che guarda alle conseguenze intergenerazionali dei casi di SEA e si focalizza sul dare dignità alla vittima). Nonostante ciò, è necessario sviluppare risorse ordinarie (iscritte a bilancio dell'Organizzazione o frutto di contributi obbligatori degli Stati membri) per impedire problemi di avvicendamento del personale e carenze di organico nei *country team* e assicurare continuità nell'assistenza e nella formazione (Segretario generale, [Report on special measures for protection from sexual exploitation and abuse](#), UN Doc. A/79/789, 2025, ¶ 5). Infatti, il passaggio da contributi volontari, espressione della benevolenza degli Stati (*uti singuli*), a obbligatori segnerebbe parallelamente un rafforzamento della percezione di responsabilizzazione degli Stati (*uti universi*) e dell'Organizzazione. Il modello di contribuzione attuale rispecchia invece una suddivisione tra Stati tradizionalmente contributori e TCCs con alto numero di denunce. Nel primo gruppo rientrano Paesi con responsabilità politica internazionale, contributori ordinari delle operazioni di pace e con una politica estera incentrata sui diritti umani (tra cui Stati Uniti, Svizzera, Paesi scandinavi, Italia, Germania, Regno Unito, ...). All'interno del secondo gruppo si trovano Paesi che utilizzano il Fondo come forma di assunzione della responsabilità per l'alto numero di denunce. Si tratta dei maggior contributori in termini di contingenti impiegati nelle missioni di pace (tra cui India, Pakistan, Bangladesh, Nepal, Nigeria, Sri Lanka, ...). In ultima analisi, diventa essenziale slegare la dignità della vittima dall'imprevedibilità e dalla politicizzazione dei finanziamenti. Un flusso di risorse stabili darebbe continuità al servizio di formazione e avrebbe l'effetto indiretto di rafforzare i tessuti economici locali, contribuendo ad allontanare le donne da contesti di GBV.

Nel contesto di una sostanziale riduzione dei finanziamenti a tutto il sistema ONU, la riduzione di fondi all'aiuto umanitario (-26% nel periodo tra ottobre 2024 e ottobre 2025) e all'aiuto allo sviluppo (-17% nel 2025) espongono le comunità locali a un maggior rischio di SEA (Segretario generale, [Report on special measures for protection from sexual exploitation and abuse](#), UN Doc. A/80/644, 2026, ¶ 6). Risulta improrogabile stabilire un modello finanziario prevedibile e sostenibile che sia separato dalla crisi di fiducia nell'Organizzazione. Questo impegno dovrebbe essere integrato nell'iniziativa UN80 in cui nell'ottimizzazione e nella ristrutturazione del funzionamento interno dell'Organizzazione si individui la lotta al SEA come una priorità che non può essere soggetta a decurtazioni ma anzi finanziata.

3.1.2. I limiti operativi del Victims' Rights Advocate (VRA)

Il *Victims' Rights Advocate* è, come già detto, esperto in diritti umani e garante dell'accesso alla giustizia attraverso la collaborazione tra società civile e autorità locali. L'attuale VRA (Jane Connors, nominata nel 2017) è supportata da quattro *field-based advocates* nei quattro Stati che hanno registrato più accuse di SEA: Repubblica Centrafricana, Repubblica Democratica del Congo, Haiti e Sud Sudan. Dalla sua istituzione la VRA ha realizzato tre principali attività: una mappatura dei servizi offerti alle vittime, vari incontri con mondo accademico e società civile e numerose *country visits*. Le visite sono iniziate nel 2017. Questa prima fase è caratterizzata da visite a missioni (MINUSCA nel 2017, UNMISS nel 2017 e MINUJUSTH nel 2018) che avevano registrato un alto numero di casi di SEA. Successivamente, tra il 2018 e il 2019 (in Giordania, Libano, Repubblica Centrafricana, Colombia e Repubblica Democratica del Congo) si occupa di valutare il servizio offerto alle vittime e di facilitare il processo di denuncia, in particolare rispetto alle difficoltà incontrate da abitanti di aree remote. Segue una pausa a causa della pandemia da Covid-19, con prima visita post-pandemica in Kenya nel 2021. Nel 2022 visita il Sud Sudan, in cui lancia un progetto (finanziato dal *Trust Fund*) per fornire supporto al sostentamento di donne a rischio, e il Mali (2023), in cui fa tappa al “*One-Stop-Centre*” che garantisce accesso a supporto medico, legale e psicologico. Nel 2023 si occupa di *paternity claims* visitando nuovamente la Repubblica Democratica del Congo e successivamente la Liberia per un *follow-up* rispetto ai molti casi di nascite nel contesto di UNMIL. La maggior parte delle visite dal 2022 a oggi sono indirizzate ai Paesi con *outstanding paternity and child support claims*, in cui si ricerca sostegno nelle autorità locali per la risoluzione dei reclami. Il 2023 è stato anche l'anno della prima visita nel sud-est asiatico (Thailandia, Cambogia e Indonesia) per valutare le *best practice* nell'implementazione dell'assistenza alle vittime in contesti in via di sviluppo. Tra il 2024 e il 2025 le visite si sono nuovamente concentrate su missioni (UNMISS, MONUSCO e MINUSCA) e *paternity claims* (con la prima visita in Cameroon). Nel 2024, la VRA si è poi focalizzata per la prima volta sul supporto alle vittime in campi rifugiati (in Kenya) e sull'aspetto preventivo del training con visite a Centri di formazione in Malesia e in Pakistan. Inoltre, a segnalare una certa maturità di approccio nel 2025 la Connors si è recata in Sud Sudan e in Repubblica Centrafricana in compagnia dei giudici degli *UN Dispute and Appeal Tribunals* mostrando una chiara inclinazione verso il rafforzamento dell'*accountability*. Infine, a fine 2025 si è svolta la prima visita in un contesto post-missione, UNMIL (Liberia) a segnalare il tentativo della VRA di evitare che la fine di una missione abbandoni le vittime di SEA a sé stesse.

In sintesi, l'evoluzione delle attività della VRA riflette un cambio di paradigma rispetto alle sue priorità: se nelle prime missioni si concentrava sul monitoraggio di contesti critici, più recentemente ha inaugurato un approccio multidimensionale che integra il supporto legale ai *paternity claims*, il rafforzamento della responsabilizzazione e l'attenzione a contesti post-missione. Sebbene la VRA abbia abbracciato un approccio maggiormente tematico, emergono dubbi sulla validità di questa figura. Un aumento delle visite nei luoghi di dispiegamento delle operazioni di pace darebbe maggiore visibilità alla prevenzione da SEA e comunicherebbe un maggiore impegno dell'ONU in questo senso. Parallelamente, il lavoro della VRA rischia di sovrapporsi con quello di altre figure come il Rappresentante speciale sulla violenza sessuale nei conflitti, il gruppo di esperti in stato di diritto e violenza sessuale e i *Women Protection Advisers* (WPAs). Ciò determinerebbe una moltiplicazione e una frammentazione dei compiti. L'istituzionalizzazione del sistema di *follow-up* e una maggiore integrazione con l'*Agenda Donne, Pace e Sicurezza* potrebbero determinare una maggiore efficienza e incisività del lavoro della VRA. La capillarità e la credibilità dell'azione della VRA dovrebbe essere rafforzata con l'istituzione di ulteriori *field-based advocates*. Essi non

dovrebbero limitarsi a essere presenti nelle sole aree dove il rischio di SEA e la necessità di tutela dei diritti umani sono più urgenti ma rafforzare, in tutti i contesti in cui è presente un'operazione di peacekeeping, la percezione di una presenza solida ed identificabile dell'ONU nella fase di *follow-up* e di gestione efficace dei *paternity claims*. La predisposizione di un rappresentante della VRA per missione dovrebbe essere accompagnata da un rafforzamento istituzionale della fase preventiva e repressiva, così da assicurare un sistema interconnesso di prevenzione e risposta ai casi di SEA. In concreto, viene proposto di rafforzare gli uffici del *Conduct and Discipline Service* con l'istituzione di *Focal Points* specializzati in SEA per tutte le missioni. Attualmente, i *Focal Points* sono presenti solo in un numero limitato di contesti di peacekeeping. Allo stesso tempo, per quanto si occupino di formare le forze armate e di raccogliere le denunce, non si tratta di entità specializzate in *sexual exploitation and abuse*. Ciò comporta, nel contesto del carico di lavoro, l'impossibilità di gestire le denunce di SEA senza ritardi o difficoltà. Parallelamente, si ritiene che la previsione di un *field-based advocate* per missione con compiti di monitoraggio esterno rispetto ai *SEA Focal Points* assicurerebbe una gestione maggiormente indipendente ed efficiente a livello preventivo e repressivo.

A completamento del quadro, dovrebbe essere prevista una figura specifica di collegamento tra fase preventiva e di risposta, sottoposta allo *Special Coordinator on Improving the United Nations Response to sexual exploitation and abuse* (dal 2022 è Christian Saunders), che aiuterebbe a migliorare la percezione di un'Organizzazione presente e impegnata in ogni fase della gestione di SEA. L'obiettivo ultimo è comunicare impegno e affidabilità attraverso la "personificazione" della risposta, per superare la frammentazione burocratica, aumentando la fiducia delle vittime nei sistemi di denuncia (e nella loro indipendenza) e nelle capacità dell'ONU di prevenire e reprimere qualsiasi offesa nei loro confronti.

4. La valutazione dell'efficacia delle misure sulla base dei dati 2017-2025 contenuti nei Report annuali del Segretario generale (2018-2026)

Il tentativo di estrapolare dai dati di accusa di SEA un giudizio sull'efficacia delle misure messe in pratica dall'ONU è inficiato da due problematiche. Un primo aspetto riguarda la collocazione temporale di questi dati: nei report annuali del Segretario generale vengono riportati non solo le denunce sporte per violazioni commesse in quell'anno ma vengono inclusi anche casi avvenuti negli anni precedenti e denunciati nell'anno in considerazione. Una seconda riflessione va fatta sulla capacità di considerare tali dati come espressione di un mutamento. Può essere sostenuto che tale analisi non rappresenti un buon metodo per misurare il progresso della prevenzione e la sua efficacia. Paradossalmente, una situazione caratterizzata dall'assenza di denunce potrebbe anche essere sintomatica dell'inefficacia del sistema di *reporting* o della mancata fiducia della vittima nel sistema stesso e nella sua capacità di tutelarla.

Tralasciando quelli che possono essere dubbi fondati sull'accuratezza di tali strumenti di analisi, è possibile sicuramente individuare una serie di *trend*:

- a livello del numero di accuse si è registrata una progressiva diminuzione delle denunce, con il 2020 che ne ha registrate solo 66 (sotto la media dei 69 dei dieci anni precedenti) e il 2025 con 51. L'aumento repentino a 100 denunce nel 2023 potrebbe comunque confermare un trend in diminuzione e l'efficacia delle misure preventive dato che il 79% delle denunce presentate per il 2023 si riferiscono a eventi precedenti al 2021. Desta allarme un dato in

particolare: la maggior parte delle denunce ricevute dal 2019 al 2025, per alcuni anni si aggirano sul 70%, si riferiscono ad abusi realizzati da peacekeeper dispiegati nelle operazioni MINUSCA (Repubblica Centrafricana) e MONUSCO (Repubblica Democratica del Congo). Per quanto riguarda la prima missione, nel 2026 è stata identificata una seconda debolezza: a causa di analisi improprie del mercato, l'assistenza professionale non soddisfa i reali bisogni delle vittime;

- il numero di perpetratori rispecchia quasi tendenzialmente il numero delle vittime, registrando un aumento sopra la media dei 115 dei dieci anni precedenti solo nel 2021. I dati sulla tipologia di perpetratori (membri civili, militari o di polizia) non permettono di estrapolare un trend particolare. Dalle parole del Segretario generale nei suoi report annuali, si percepisce una leggera preoccupazione per i casi che coinvolgono personale di polizia, in leggero aumento;

- tra le tipologie di atti, desta preoccupazione l'aumento di *paternity claims* a partire dal 2021. È stimato che a dicembre 2025 i casi di *paternity claims* registrati ammontino a 1174, da qui il forte impegno della VRA per la loro risoluzione.

- L'analisi dei dati raccolti dai Bollettini del Segretario generale rivela una realtà complessa. Sebbene i numeri indichino in alcuni casi *trend* positivi, la loro lettura deve essere filtrata attraverso la consapevolezza di una possibile ambiguità: un incremento delle segnalazioni può infatti non riflettere un aumento degli abusi, ma indicare una maggiore fiducia delle vittime nei canali di reporting o una migliore efficacia dei meccanismi di monitoraggio. Tuttavia, al di là di questi dubbi, emergono trend che richiedono un'attenzione specifica: la concentrazione delle accuse in contesti specifici come MINUSCA e MONUSCO, l'aumento dei casi di *paternity claims* e un'iniziale preoccupazione nei confronti di una minore efficacia degli sforzi repressivi rispetto al personale di polizia. In definitiva, i trend positivi sembrano confermare una parziale validità dell'approccio onusiano ma, allo stesso tempo, sottolineano la necessità di un loro continuo adattamento verso nuove declinazioni del fenomeno SEA.

5. Considerazioni conclusive

L'approccio *victim-centered* rappresenta il risultato di una presa di coscienza sull'impatto dei casi di *sexual misconduct* del personale impiegato nelle missioni di pace ONU. L'iniziale assistenza emergenziale della *Zero Tolerance Policy*, legata alla necessità di preservare l'immagine delle Nazioni Unite e a diminuire i casi di SEA, diventa strumento per consentire un passaggio da vittima a sopravvissuta e, per di più, favorire l'*empowerment* economico delle donne. Infatti, l'assistenza alle vittime può contribuire allo sviluppo di sistemi di welfare locali che consentirebbero di prevenire possibili fenomeni di ri-vittimizzazione e ri-traumatizzazione come conseguenza della cessazione della fruizione dei servizi. A ciò si aggiunge che il consolidamento di tali sistemi consentirebbe anche di gestire le conseguenze intergenerazionali dei casi di SEA, come soddisfare il diritto all'identità legato ai *paternity claims*.

L'assistenza alle vittime/sopravvissute rappresenta una forma di giustizia riparativa a fronte dell'impossibilità di accesso alla giustizia penale, bloccata dall'applicazione delle immunità. Rispetto a questo limite, bisognerebbe intervenire riformando il rapporto con i TCCs per evitare che le conseguenze per i *peacekeeper* si riducano al solo rimpatrio. In aggiunta, diventa necessario intervenire sull'immunità dell'Organizzazione e far valere la sua responsabilità. Uno strumento utile in questo senso sarebbe rappresentato dall'implementazione dei *Draft articles on the responsibility of international organizations* del 2011.

Ulteriore proposta volta al rafforzamento del sistema è incentrata sul potenziamento della credibilità dell'azione della VRA attraverso l'istituzione di ulteriori *field-based advocates*. A cui si assocerebbe il rafforzamento istituzionale della fase preventiva e repressiva con l'istituzione di *SEA Focal Points* per tutte le missioni e una figura specifica, sottoposta allo *Special Coordinator on Improving the United Nations Response to sexual exploitation and abuse*. L'Organizzazione deve comunicare impegno e affidabilità attraverso la "personificazione" della risposta, costruendo fiducia nei sistemi di denuncia e nelle capacità dell'ONU di prevenire e reprimere casi di *sexual misconduct*.

Il modello di assistenza incontra però un'importante criticità: l'assistenza alle vittime non può esistere senza una chiara volontà politica che si traduca in impegni finanziari obbligatori e periodici, da iscrivere nel bilancio dell'Organizzazione. È necessario riconoscere la dignità della vittima e comprenderne l'intrinseco legame con gli strumenti di assistenza, affrancandoli dalla benevolenza di pochi paesi contributori. Finché l'assistenza sarà legata a un supporto finanziario imprevedibile e limitato e a una mancata istituzionalizzazione e capillarità della risposta, i "*Petit MINUSTAH*" continueranno a testimoniare il costo umano delle missioni di pace e l'incapacità delle Nazioni Unite di proteggere e di combattere le impunità. Il *victim-centered approach* deve diventare una prassi consolidata ed efficace di giustizia riparativa e deve essere parte di quel sistema che consenta la cessazione dello sfruttamento da parte di chi è inviato a proteggere.

In conclusione, l'80° anniversario della Carta ONU e il 10° della strategia *victim-centered* aprono l'opportunità di avviare un cambiamento culturale profondo, istituzionalizzando l'assistenza alle vittime di SEA. Risulta promettente l'impegno del Segretario Generale, nel suo *Report 2026*, per l'aggiornamento della strategia globale rispetto ai casi di SEA.

ANNA MANDARA