

Linee guida dell'Unione Europea sui bambini e i conflitti armati*

I. I bambini e i conflitti armati

1. Si stima che, solo nello scorso decennio, i conflitti armati abbiano mietuto le vite di oltre due milioni di bambini e menomato fisicamente altri sei milioni. I conflitti privano i bambini dei genitori, delle persone che li assistono, dei servizi sociali di base, dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione. Sono circa venti milioni i bambini sfollati o rifugiati, senza contare quelli tenuti in ostaggio, rapiti o fatti oggetto di tratta. I sistemi di registrazione delle nascite e i sistemi della giustizia minorile sono allo sfascio. Si stima che in ogni momento, siano almeno 300.000 i bambini soldato che partecipano ai conflitti.

2. I bambini presentano speciali esigenze post-conflitto a breve e lungo termine, non solo ove si tratta di rintracciare i familiari, di riparazione e reinserimento sociale, di programmi di riabilitazione psicosociale, di partecipazione a programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione, ma anche nell'ambito di quadri giudiziari transitori.

3. In molti casi, i responsabili di reati contro minori, reati condannati dal diritto umanitario internazionale e dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale, restano impuniti.

4. La Convenzione sui diritti del fanciullo, ratificata da quasi tutti i paesi del mondo, in realtà non è affatto universalmente applicata. Specie in situazioni di conflitto armato, i bambini soffrono in modo sproporzionato e in una varietà di modi, con effetti che si protraggono nel tempo. L'impatto dei conflitti armati sulle generazioni future può favorire il perdurare o il riemergere dei conflitti. Il protocollo opzionale alla Convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati mirava a combattere tale situazione.

II. Obiettivo

5. La promozione e la tutela dei diritti dei bambini costituiscono una priorità della politica dell'Unione Europea in materia di diritti umani. L'UE considera di capitale importanza affrontare la questione dei bambini e i conflitti armati sia perché i bambini rappresentano il futuro sia perché essi sono titolari di diritti, così come stabilito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, dai suoi protocolli facoltativi e da altri strumenti

* Adottate dal Consiglio dell'Unione Europea «Affari generali e relazioni esterne» dell'8 dicembre 2003 (doc. 15309/05 + COR 1). Sottoposte a revisione biennale: la prima fa parte delle Conclusioni del Consiglio dell'Unione Europea del 25 aprile 2006 (doc. 8285/1/06REV 1) e contiene la Strategia di implementazione delle linee guida su minori e conflitti armati. Integrate dal documento Checklist for Integration of the Protection of Children affected by Armed Conflict into ESDP Operations (2006) (Consiglio dell'Unione Europea, 23 maggio 2006, doc. 9767/06).

internazionali e regionali in materia di diritti umani. L'UE mira a sensibilizzare maggiormente al problema dando maggior rilievo alle sue azioni in questo campo, sia all'interno dell'UE che nei riguardi di terzi.

6. L'UE si impegna 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 (cfr. la panoramica delle azioni dell'UE nell'allegato I). Obiettivo dell'UE è indurre i paesi terzi e gli attori non statali ad applicare le norme e gli standard internazionali in materia di diritti umani e il diritto umanitario internazionale, nonché gli strumenti legislativi internazionali e regionali in materia di diritti umani (cfr. allegato II) e ad adottare misure efficaci per proteggere i bambini dagli effetti dei conflitti armati, in modo da porre fine all'impiego dei bambini negli eserciti e nei gruppi armati e all'impunità.

III. Principi

7. L'UE si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e stato di diritto. Questi principi sono comuni agli Stati membri. Il rispetto dei diritti umani figura tra gli obiettivi fondamentali della politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE, che include la politica europea in materia di sicurezza e di difesa (PESD). Il rispetto dei diritti umani è parte integrante anche delle politiche della Comunità riguardanti il commercio, la cooperazione allo sviluppo e gli aiuti umanitari della Comunità.

8. La promozione e la protezione dei diritti di tutti i bambini è un interesse prioritario dell'UE e degli Stati membri. Nei lavori volti a garantire la protezione dei bambini vittime dei conflitti armati, l'UE si ispira alle pertinenti norme e standard internazionali e regionali in materia di diritti umani e al diritto umanitario, inclusi, tra l'altro, gli strumenti figuranti nell'allegato II.

9. L'UE appoggia l'opera dei pertinenti attori, in particolare del Segretario generale dell'ONU, del Rappresentante speciale del Segretario generale per i bambini nei conflitti armati, del Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia (UNICEF), del Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per la donna (UNIFEM), dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani (OHCHR), dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR), del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), del Comitato sui diritti del fanciullo, del Comitato dei diritti umani, del Consiglio d'Europa, dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR) dell'OSCE e dei Meccanismi speciali delle Nazioni Unite, e di altri pertinenti attori quali il Comitato internazionale della Croce Rossa (CICR), la Rete per la sicurezza umana e le organizzazioni della società civile. L'UE collaborerà e opererà proattivamente con tali attori per garantire il rafforzamento e l'effetti-

va attuazione delle garanzie internazionali esistenti in materia di diritti del fanciullo.

IV. Linee guida

Controlli, relazioni e valutazioni periodiche costituiscono la base per l'identificazione delle situazioni in cui è richiesta l'azione dell'UE. Nel caso di operazioni di gestione delle crisi sotto la guida dell'UE, le decisioni saranno prese caso per caso, tenendo presenti il mandato potenziale per l'azione specifica e i mezzi e le capacità a disposizione dell'UE.

A. Monitoraggio e relazioni

10. Nelle relazioni periodiche e ove pertinente, i Capi missione dell'UE, i Capi missione delle operazioni civili, i comandanti militari dell'UE (attraverso la catena di comando) e i rappresentanti speciali dell'UE includeranno un'analisi degli effetti di conflitti in corso o imminenti sui bambini. Tali relazioni dovrebbero avere per oggetto in particolare violazioni e abusi perpetrati contro minori, reclutamento e impiego di bambini da 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 su minori, sequestro di minori e le misure che le parti in causa hanno adottato per ovviarvi. Nella consueta relazione periodica sarà, se del caso, inclusa la valutazione dell'effetto e dell'impatto delle azioni dell'UE sui bambini in situazioni di conflitto. L'esperienza tratta dalle operazioni UE di gestione delle crisi può costituire un'altra importante fonte d'informazione per i gruppi competenti, sempreché non si tratti di informazioni classificate.

11. La Commissione attirerà l'attenzione del Consiglio e degli Stati membri sulle relazioni pertinenti in tale campo e fornirà ulteriori informazioni, se opportuno e necessario, sui progetti finanziati dalla Comunità riguardanti i bambini e i conflitti armati e la riabilitazione postbellica. Gli Stati membri completeranno tale quadro fornendo informazioni sui progetti bilaterali in materia.

B. Valutazione e raccomandazioni relative ad azioni

12. Il Gruppo «Diritti Umani» (COHOM) del Consiglio, operando in stretto coordinamento con altri pertinenti gruppi di lavoro sulla base delle suddette relazioni e di altre informazioni pertinenti, quali relazioni e raccomandazioni del Segretario generale delle Nazioni Unite (incluso l'elenco delle parti in conflitto armato che reclutano o impiegano minori, allegato alla relazione annuale al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sui bambini e i conflitti armati), del Rappresentante speciale del Segretario generale per i bambini nei conflitti armati, dell'UNICEF, dei Meccanismi speciali e degli organi statutari in materia di diritti umani delle Nazioni Unite, nonché delle organizzazioni non-governative, identificherà ad intervalli regolari le situazioni che richiedono interventi dell'UE, segnalando in particolare l'insorgere di situazioni allarmanti che

esigono un'attenzione immediata, e formulerà raccomandazioni inerenti a tali azioni al livello appropriato (Comitato politico e di sicurezza/Coreper/Consiglio).

C. Strumenti d'azione dell'UE nei riguardi dei paesi terzi

L'UE dispone di vari strumenti d'azione. Essa si baserà sulle iniziative esistenti per consolidare, rafforzare e far progredire gli interventi dell'Unione a favore dei bambini vittime dei conflitti armati (cfr. allegato I). Tra gli strumenti a disposizione dell'UE si annoverano, tra l'altro, i seguenti:

13. *Dialogo politico*: La componente relativa ai diritti umani del dialogo politico tra UE, paesi terzi e organizzazioni regionali deve includere, ove pertinente, tutti gli aspetti dei diritti e del benessere del fanciullo nelle situazioni di pre-conflitto, conflitto e post-conflitto.

14. *Iniziative*: L'UE intraprenderà iniziative e rilascerà dichiarazioni pubbliche al fine di sollecitare i paesi terzi ad adottare misure efficaci che garantiscano la protezione dei bambini dagli effetti dei conflitti armati e pongano fine all'impiego dei minori negli eserciti e nei gruppi armati e all'impunità. I rappresentanti speciali e i Capi missione dell'UE saranno incaricati di continuare, ove pertinente, ad affrontare la questione con gli attori non statali. Se opportuno, l'UE reagirà inoltre ad eventuali sviluppi positivi.

15. *Cooperazione multilaterale*: La Comunità è impegnata a finanziare progetti riguardanti i bambini e i conflitti armati in numerosi settori, in particolare in materia di Disarmo-Smobilitazione-Rimpatrio-Reintegrazione e attraverso gli aiuti umanitari. La Commissione identificherà le possibilità di estensione di tale aiuto, ad esempio nel quadro dei documenti di strategia nazionale e delle relazioni intermedie. Anche gli Stati membri cercheranno di tradurre le priorità esposte nelle presenti linee guida nei loro progetti bilaterali di cooperazione.

16. *Operazioni di gestione delle crisi*: Durante il processo di pianificazione, bisognerebbe trattare adeguatamente la questione della protezione dei bambini. Nei paesi in cui l'UE è impegnata in operazioni di gestione delle crisi, tenendo presente il mandato dell'operazione e i mezzi e le capacità a disposizione dell'UE, la pianificazione operativa dovrebbe tener conto, ove opportuno, delle specifiche esigenze dei minori, senza dimenticare la particolare vulnerabilità delle bambine. In applicazione delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, l'UE presterà particolare attenzione alla protezione, al benessere e ai diritti dei bambini nei conflitti armati ogniqualvolta intraprenderà operazioni volte al mantenimento della pace e della sicurezza.

17. Avvalendosi della panoplia di strumenti a sua disposizione, l'UE cercherà di assicurare la presa in conto delle specifiche esigenze dei bambi-

ni negli approcci basati sull'allarme tempestivo e la prevenzione così come nelle effettive situazioni di conflitto, nei negoziati e negli accordi di pace in cui farà in modo che i reati commessi contro i bambini siano esclusi da qualsiasi amnistia, nelle fasi postbelliche di ricostruzione, ripristino, reintegrazione e sviluppo a lungo termine. In tale contesto, l'UE si baserà ampiamente sull'esperienza acquisita nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni internazionali tenendo presente la particolare vulnerabilità delle bambine e dei minori rifugiati, sfollati, soli, rapiti, affetti da HIV/AIDS, disabili, sfruttati sessualmente o detenuti.

18. *Formazione*: Il concetto coordinato dell'UE in materia di formazione nel settore della gestione delle crisi dovrà tener conto delle implicazioni delle presenti linee guida.

19. *Altre misure*: L'UE potrebbe prendere in considerazione l'idea di avvalersi, se opportuno, di altri strumenti a sua disposizione, quali l'imposizione di provvedimenti mirati.

V. Attuazione e follow up

20. Il COHOM è inoltre invitato a:

- a) sorvegliare l'attuazione di azioni dell'UE intraprese in conformità delle presenti linee guida e a sviluppare a tal fine modalità per rendere operativo il punto 12. In tale contesto si richiamano le conclusioni del Consiglio «Affari generali» del 25 giugno 2001, che hanno rammentato che le azioni comunitarie dovrebbero essere coerenti con l'azione globale dell'Unione Europea;
- b) promuovere e sorvegliare l'integrazione della questione dei bambini e i conflitti armati in tutte le pertinenti politiche e azioni dell'UE;
- c) avviare l'esame permanente dell'attuazione delle presenti linee guida, in stretto coordinamento con i pertinenti gruppi di lavoro, i rappresentanti speciali, i Capi missione, i Capi missione delle operazioni civili e i comandanti militari dell'UE (attraverso la catena di comando);
- d) proseguire, se opportuno, l'esame di ulteriori forme di cooperazione in materia con le Nazioni Unite e altre organizzazioni intergovernative internazionali e regionali, le ONG e gli attori sociali;
- e) riferire annualmente al Comitato politico e di sicurezza in merito ai progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi stabiliti nelle presenti linee guida;
- f) presentare al Consiglio una valutazione delle presenti linee guida, due anni dopo la loro adozione, corredandola di eventuali raccomandazioni inerenti a miglioramenti o aggiornamenti;
- g) su tale base, prendere in considerazione l'istituzione di un punto focale (ad esempio un gruppo speciale di esperti o un Rappresentante speciale) per assicurare la futura attuazione delle presenti linee guida.

Allegato I**Azioni dell'UE in materia di bambini e conflitti armati (indicativo)***Strumenti PESC*

1. Conclusioni del Consiglio del 10 dicembre 2002 (doc. 15138/02, p. 9).
2. Posizione comune sui diritti umani e il buon governo in Africa (98/350/PESC).
3. Posizioni comuni su Ruanda, Somalia, Sierra Leone, Zimbabwe, RDC, Nigeria, Liberia, Angola, Cuba (compresa l'imposizione di sanzioni mirate in taluni casi).
4. Posizione comune sulla Corte penale internazionale (2001/433/PESC, modificata da 2002/474/PESC).
5. Azioni comuni (RDC, Ossezia meridionale, Bosnia-Erzegovina, vari rappresentanti speciali) e strategie comuni (Russia, Ucraina, regione mediterranea).
6. Codice di condotta dell'UE per l'esportazione di armi adottato l'8 giugno 1998. Lavori in corso per introdurre controlli a livello dell'UE sulle esportazioni di equipaggiamenti paramilitari.
7. Posizione comune sui diamanti provenienti da zone di conflitto e regolamento del Consiglio relativo all'attuazione del sistema di certificazione del processo di Kimberley per il commercio internazionale di diamanti grezzi (doc. 15328/02).
8. Linee guida per una politica dell'UE nei confronti dei paesi terzi in materia di tortura e altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti (doc. 7369/01) e documento di lavoro sull'attuazione di tali linee guida (15437/02).
9. Linee guida dell'Unione Europea in materia di pena di morte (9199/98).
10. Linee direttrici dell'UE per i dialoghi in materia di diritti umani (doc. 14469/01).

Gestione delle crisi (PESD)

11. Conclusioni del Consiglio del 16 giugno 2003 sull'operazione ARTEMIS a Bunia (Repubblica democratica del Congo) (doc. 10369/03).
12. Operazioni di gestione delle crisi in Bosnia-Erzegovina ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia.
13. Conclusioni del Consiglio sulla dichiarazione UE/ONU relativa alla cooperazione fra le due organizzazioni in materia di gestione di crisi (doc. 12875/03).
14. Conclusioni del Consiglio del 21 luglio 2003 sulla cooperazione UE/ONU in materia di gestione delle crisi: protezione dei civili nelle operazioni di gestione delle crisi dirette dall'UE (doc. 11439/03).
15. Progetto di linee direttrici sulla protezione dei civili nelle operazioni di gestione delle crisi dirette dall'UE (doc. 14805/03).
16. Progetto di concetto globale dell'UE per le missioni connesse con lo stato di diritto nella gestione delle crisi, con relativi allegati (doc. 9792/03).

17. Attuazione del programma dell'Unione Europea per la prevenzione dei conflitti violenti (doc. 10680/03). Questo programma definisce le varie iniziative dell'UE avviate nel contesto della prevenzione dei conflitti, compresa la formazione di funzionari.

18. Armonizzazione della formazione per quanto riguarda gli aspetti civili della gestione delle crisi da parte dell'UE e l'assunzione (doc. 11675/1/03) e criteri comuni in materia di formazione per quanto riguarda gli aspetti civili della gestione delle crisi da parte dell'UE (doc. 15310/03).

19. La CE ha contribuito a potenziare le capacità dell'ONU in settori quali lo spiegamento rapido, la formazione, nonché il disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione. La Commissione e l'Unità politica del Segretariato del Consiglio hanno inoltre sviluppato degli «indicatori dei conflitti» (elenchi di sorveglianza di paesi che si trovano in una situazione difficile). Un esempio di programma è la cooperazione con l'Unione africana, finalizzata a migliorarne lo sviluppo di capacità per la soluzione pacifica dei conflitti e la cooperazione «desk-to-desk» con i paesi partner riguardante settori specifici quali le esportazioni illegali di legname e le risorse idriche.

Strumenti comunitari (cooperazione allo sviluppo, scambi commerciali, assistenza umanitaria)

20. Risoluzione del Consiglio sulla responsabilità sociale delle imprese (doc. 5049/03).

21. Vari accordi commerciali e di cooperazione, in particolare l'accordo di partenariato ACP-UE di Cotonou, contengono punti specifici riguardanti i minori, la prevenzione dei conflitti, i diritti umani.

22. L'assistenza ai minori vulnerabili e la loro protezione sono viste nel più ampio contesto dell'eliminazione della povertà, pertanto, nel quadro della cooperazione CE allo sviluppo. I minori costituiscono un importante gruppo su cui incentrare gli aiuti esterni, specie in politiche settoriali quali l'istruzione e la sanità. Molte attività collegate ai minori sono finanziate dalla CE tramite l'ECHO, il FES e l'EIDHR.

23. L'assistenza e la protezione dei minori coinvolti nei conflitti armati sono strutturate tramite una serie di programmi della Commissione. La promozione dei diritti dei minori è stata una delle priorità ammesse ai finanziamenti a titolo dell'iniziativa europea per la democrazia e i diritti umani nel 2001 ed è integrata nei finanziamenti per il periodo 2002-2004.

24. Le attività connesse ai minori sono state una delle tre priorità per la strategia dell'ECHO per il 2003. L'ECHO ha in passato sostenuto le operazioni umanitarie con una componente «minori». Tra gli esempi di progetti nel 2001 e nel 2002 figurano progetti di smobilitazione, riabilitazione e reintegrazione (Uganda), progetti in materia nutrizionale e sanitaria (Sudan, Colombia, Palestina), sostegno psico-sociale (Sierra Leone, Sudan, Cisgiordania, Striscia di Gaza e Libano), finanziamento di scuole nei campi di emergenza per gli sfollati (RDC, Sudan, Sierra Leone ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia, tra l'altro), reperimento delle famiglie e ricongiungimento familiare (Colombia).

25. L'ECHO ha anche finanziato attività di ricerca e di difesa di Save the Children, della Croce Rossa belga e di altri e sta valutando la possibilità di sostenere un'iniziativa dell'UNICEF finalizzata a migliorare la disponibilità di dati affidabili sui minori vittime dei conflitti armati.

Azione nei consessi multilaterali

26. Risoluzioni sui diritti dei minori presentate annualmente dall'UE, congiuntamente al Gruppo degli Stati latino-americani e caraibici, in sede di Commissione dei diritti umani e di Terzo Comitato dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Queste risoluzioni contengono alcuni punti sui minori e i conflitti armati.

27. Dichiarazioni e contributi dell'UE in sede di Consiglio di sicurezza e di Assemblea generale delle Nazioni Unite, CHR e UNGASS (8-10 maggio 2002), Consenso di Monterrey.

Parlamento europeo

28. Il PE ha esortato il Consiglio ad adottare una strategia di portata limitata in materia di minori e conflitti armati nella sua relazione annuale del 2003 (approvata in settembre).

29. L'Assemblea parlamentare mista ACP-UE ha adottato una risoluzione sui minori e i conflitti armati nella riunione tenutasi a Roma il 12 ottobre, che ha fatto seguito ad una relazione di due dei suoi membri, pubblicata nel giugno 2003.

Allegato II

Pertinenti strumenti internazionali e regionali

Diritti dei minori

- Convenzione sui diritti del fanciullo, 1989
- Protocollo opzionale II alla convenzione sui diritti del fanciullo concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati, 2002
- Protocollo opzionale I alla convenzione sui diritti del fanciullo sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini, 2002
- Carta africana sui diritti e il benessere del bambino, 1990
- Convenzione OIL n. 182 relativa alla proibizione delle forme peggiori di lavoro minorile e all'azione immediata per la loro eliminazione, 1999

Diritto umanitario internazionale, rifugiati e sfollati interni

- Convenzione di Ginevra relativa al trattamento dei prigionieri di guerra, 1949
- Convenzione di Ginevra relativa alla protezione delle persone civili in tempo di guerra, 1949
- Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949 relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati internazionali (I Protocollo), 1978

- Protocollo addizionale alle convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati non internazionali (II Protocollo), 1977
- Convenzione relativa allo status di rifugiato, 1951
- Protocollo relativo allo statuto dei rifugiati, 1967
- Principi orientativi in materia di sfollamento interno, 1998

Diritto penale internazionale

- Statuto di Roma della Corte penale internazionale, 2002
- Statuto del Tribunale internazionale incaricato di giudicare i presunti responsabili di violazioni gravi del diritto umanitario internazionale commesse sul territorio della ex Jugoslavia dal 1991, 1993 (modificato nel 1998, 2000, 2002)
- Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda, 1994

Risoluzioni del Consiglio di sicurezza

- Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1261 (1999)
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1314 (2000)
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1379 (2001)
- Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1460 (2003).