

Dai principi alle responsabilità concrete: un'analisi critica della risoluzione 2764 del Consiglio di sicurezza ONU sulla protezione dei bambini nei conflitti armati

Isabella Salsano

Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale, Università del Salento

1. Introduzione: l'importanza della protezione dei minori nei conflitti armati

– La risoluzione 2764¹, adottata all'unanimità dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite il 20 dicembre 2024 su proposta di Malta – che presiede il *working group* su bambini e conflitti armati – rappresenta, almeno in apparenza, un ulteriore tentativo di rafforzare il quadro internazionale volto alla protezione dei bambini nei contesti di conflitto armato.

Questo strumento si inserisce in una tradizione normativa consolidata di risoluzioni tematiche, inaugurata dalla storica risoluzione 1261 del 1999², che ha sancito per la prima volta il riconoscimento formale dei diritti dei minori nei contesti bellici e la necessità di salvaguardarli dalle conseguenze devastanti delle guerre. In essa il Consiglio di sicurezza, dopo aver espresso grave preoccupazione riguardo al diffuso impatto dei conflitti armati sui bambini e alle conseguenze a lungo termine per il loro sviluppo, condannava con fermezza il reclutamento di minori e il loro coinvolgimento come bersagli di atti illeciti in violazione del diritto internazionale, esortando tutte le parti coinvolte a garantire il rispetto dei diritti fondamentali, sia nel corso dei negoziati di pace sia nelle fasi successive al conflitto.

La nuova risoluzione 2764 riafferma i suddetti elementi fondamentali³, quali la condanna delle violazioni gravi dei diritti umani, il divieto del reclutamento e del ricorso ai bambini nei conflitti e la necessità di garantire la continuità delle capacità di protezione nelle missioni di pace delle Nazioni Unite. Tuttavia, nonostante queste dichiarazioni di intenti, essa manca di affrontare – o anche solo di menzionare – in modo specifico le crisi umanitarie più gravi attualmente in corso, tra cui quelle a Gaza e in Ucraina, evidenziando così un divario significativo tra la retorica e l'effettiva capacità di risposta del sistema multilaterale, in particolare nel contesto geopolitico attuale, segnato da violazioni senza precedenti.

L'apparente discrepanza tra le affermazioni generali della risoluzione e le attuali e urgenti realtà sul campo in specifiche zone di conflitto sarà affrontata in questo commento. La risoluzione, pur essendo lodevole nel suo intento di affrontare le violazioni del diritto internazionale, umanitario e dei diritti umani, nei confronti dei bambini nei contesti armati, non può essere considerata una risposta veramente esaustiva a tale situazione. L'omissione di conflitti specifici – *in primis* quelli sopra citati –, nonostante i rapporti

¹ UN Doc. S/RES/2764, adottata il 20 dicembre 2024. Per il testo completo v. [Resolution 2764 \(2024\)/united nations documents](#).

² UN Doc. S/RES/1261, adottata il 25 agosto 1999. Per il testo completo v. [S/RES/1261\(1999\)united nations documents/www.undocs.org](#).

³ V. CHERNOBUK, *International Legal Standards for the Protection of Children Rights in the Conditions of Armed Conflicts*, in *Analytical and Comparative Jurisprudence*, 2023.

dettagliati del Segretario generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres, che evidenziano gravi violazioni documentate, costituisce una criticità significativa.

2. Il contesto: crescente vulnerabilità dei bambini nei conflitti contemporanei

– Il 2023 e il 2024 sono stati anni particolarmente drammatici per i minori coinvolti nei conflitti armati, come emerge dai pertinenti rapporti annuali del Segretario generale delle Nazioni Unite⁴. Secondo quanto rilevato, nel 2023 sono state registrate 32.990 violazioni gravi nei confronti dei minori, con un aumento del 23% rispetto all'anno precedente, includendo 5.301 uccisioni e 6.348 casi di mutilazione, cifre che riflettono l'impatto drammatico degli scontri armati in territori come Gaza, l'Ucraina, il Myanmar e la regione del Sahel. Di particolare gravità sono le situazioni nella Striscia di Gaza, dove il ricorso ad armi esplosive in aree densamente popolate ha portato ad un impressionante numero di vittime tra i bambini e, parallelamente, in Ucraina, teatro di attacchi indiscriminati contro scuole, ospedali e infrastrutture civili. In entrambi i casi il diniego sistematico dell'accesso agli aiuti umanitari ha provocato lo sfollamento forzato di minori e il loro coinvolgimento nel conflitto.

In ottemperanza alle previsioni della Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989 e del susseguente Protocollo opzionale sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati del 2000⁵, il Consiglio di sicurezza, con la già menzionata risoluzione 1261 del 1999, evidenziava la necessità di proteggere i minori di 18 anni dal reclutamento forzato e da qualsiasi tipo di coinvolgimento in conflitti o gruppi armati⁶. Ciononostante, il mancato riferimento esplicito a cosa si intenda per “partecipazione diretta alle ostilità”, ha condotto ad interpretazioni contrastanti nella pratica. In seguito, la risoluzione 1612 del 2005 ha avuto particolare rilievo poiché ha stabilito il *Monitoring and Reporting Mechanism* (MRM), allo scopo di tener traccia delle gravi violazioni dei diritti umani dei bambini durante i conflitti armati. Lo strumento ha però incontrato numerose difficoltà di implementazione dovute ad applicazioni arbitrarie dello stesso⁷, le quali determinavano conseguenze negative in termini di tutela dei minori vulnerabili.

Le risoluzioni hanno anche introdotto la cosiddetta pratica *naming and shaming* delle parti responsabili di gravi violazioni, con l'obiettivo di accrescere la responsabilità e scoraggiare futuri abusi individuando pubblicamente i nomi dei responsabili di atti di violenza contro i bambini in zone di conflitto. La risoluzione ha inoltre ampliato il novero degli individui colpevoli di tali atti contro minori, includendo coloro che uccidono,

⁴ *Promotion and protection of the rights of children - Children and armed conflict Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/77/895-S/2023/363, 5 giugno 2023; *Promotion and protection of the rights of children - Children and armed conflict Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/78/842-S/2024/384, 3 giugno 2024.

⁵ Per riferimenti più completi sul protocollo vedi [Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict – Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict](#). V. anche M. HAPPOLD, *The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict*, in *Yearbook of International Humanitarian Law*, 2000, pp. 226-244, e D. HELLE, *Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict to the Convention on the Rights of the Child*, in *International Review of the Red Cross*, 2000, pp. 797-823.

⁶ M. DRUMBL, J. BARRETT, *Introduction to the Research Handbook on Child Soldiers*, Cheltenham, 2019.

⁷ S. HODGSON, *Whose Action Plan? An Analysis of the UN Security Council Resolution 1612 Action Plan and Monitoring and Reporting Mechanism in Nepal*, in *Journal of Human Rights Practice*, 2012, pp. 164-186.

mutilano o abusano sessualmente dei bambini durante i conflitti armati, riflettendo il costante impegno del Consiglio di sicurezza nell'affrontare la protezione dei bambini in tali situazioni come una questione critica di sicurezza. Tuttavia, l'efficacia di questa strategia rimane discussa⁸.

È quindi evidente che, nonostante i significativi progressi compiuti nella creazione di cornici e meccanismi legali, diverse criticità ostacolano l'effettiva protezione dei bambini nei conflitti armati: l'impegno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite nell'analizzare questi delicati scenari non è esente da critiche, spesso giustificate dall'impressione che venga data priorità ad altre considerazioni, geopolitiche⁹. Una problematica significativa è rappresentata dall'effettiva implementazione del diritto internazionale, in particolar modo nei confronti degli attori non statali.

La mancanza di meccanismi di applicazione efficaci e le difficoltà nel ritenere responsabili i trasgressori contribuiscono al persistere delle violazioni. Anche le risorse e le capacità limitate dei meccanismi di monitoraggio come il MRM pongono ostacoli rilevanti, specialmente a causa della natura diversificata dei conflitti armati contemporanei: l'ascesa di attori non statali, la spesso sottile linea di confine tra conflitti armati internazionali e non internazionali e la crescente prevalenza del terrorismo hanno complicato l'applicazione delle regole giuridiche esistenti. Inoltre, le condizioni di vulnerabilità specifiche delle bambine nei conflitti armati, tra cui la violenza sessuale e lo sfruttamento, sono spesso affrontate in modo inadeguato dalle definizioni e dai meccanismi giuridici attuali¹⁰. La mancanza di dati completi sulle esigenze e le esperienze specifiche dei bambini nelle zone di conflitto, in particolare di quelli nati da stupri di guerra¹¹, ostacola anche l'adozione di interventi mirati.

3. La risoluzione 2764: punti di forza e debolezza – La risoluzione 2764, incentrata sulla tutela dei diritti dei bambini in un contesto in cui alcune missioni di *peacekeeping* hanno avuto termine, come avvenuto con il ritiro della Missione di stabilizzazione nella Repubblica Democratica del Congo, introduce alcune disposizioni innovative volte a garantire la protezione dei minori nei contesti bellici. In particolare, sottolinea l'importanza di integrare competenze *ad hoc* relative alla protezione dei minori all'interno delle missioni di pace delle Nazioni Unite e di assicurare una transizione fluida di tali responsabilità alle autorità locali durante le fasi di riduzione o conclusione delle missioni. Si tratta di un approccio che riflette la consapevolezza della necessità di garantire la sostenibilità delle azioni di tutela sul lungo termine, anche oltre la presenza delle missioni internazionali. Questa risoluzione ha il pregio di riconoscere l'impatto negativo che le repentine interruzioni delle missioni possono avere sugli interventi in

⁸ P. MOSZYNSKI, *Security Council votes to name and shame people who abuse children in conflict*, in *British Medical Journal*, 2009.

⁹ S. M. FIELD, *UN Security Council Resolutions Concerning Children Affected by Armed Conflict: In Whose 'Best Interest'?*, in *The International Journal of Children's Rights*, 2013.

¹⁰ S. HANSSON, *Girls Used in Armed Conflict – An analysis of the protection of girls, associated with armed groups or forces, through prohibitions on using children in armed conflict*, Università di Lund, 2018.

¹¹ C. CARPENTER, *War's Impact on Children Born of Rape and Sexual Exploitation: Physical, Economic and Psychosocial Dimension*, 2007, reperibile online. Vedi più dettagli su [CarpenterChildrenBornofWar](#).

corso per la protezione dell'infanzia e sulla vulnerabilità dei bambini che si affidano a questi programmi.

La risoluzione sottolinea anche il ruolo cruciale dei consulenti per la protezione dell'infanzia, evidenziando la necessità di un loro tempestivo impiego, in virtù del fatto che le competenze e le risorse dedicate sono essenziali per un'efficace protezione dei bambini all'interno delle operazioni di pace delle Nazioni Unite. Inoltre, il richiamo alla necessità di rafforzare i meccanismi di monitoraggio e segnalazione rappresenta un passo avanti, almeno teoricamente, verso una maggiore efficacia operativa.

Tuttavia, queste affermazioni rimangono generiche e prive di indicazioni pratiche e in particolare la loro applicazione concreta solleva diverse problematiche. Le transizioni di responsabilità e competenze dai contingenti ONU verso le autorità locali sono spesso accompagnate da lacune significative, soprattutto in contesti caratterizzati da fragilità istituzionale. Un chiaro esempio è rappresentato dal Sahel, dove la riduzione delle missioni ONU ha portato a un aumento delle violazioni contro i minori, inclusi casi di reclutamento forzato e sfruttamento sessuale¹². La risoluzione non fornisce linee guida operative dettagliate né meccanismi di monitoraggio per garantire la continuità delle capacità di protezione durante queste transizioni. La mancanza di un sistema di controllo indipendente rende inoltre difficile valutare l'effettiva implementazione delle misure previste.

Un altro elemento di rilievo è il richiamo alla necessità di rafforzare i meccanismi di monitoraggio e segnalazione delle violazioni. Tuttavia, anche in questo caso, la risoluzione non prevede misure concrete per superare le carenze operative spesso riscontrate sul campo. La mancanza di risorse adeguate e di personale qualificato limita la capacità delle missioni ONU di raccogliere dati affidabili e di intervenire tempestivamente in caso di violazioni. Senza un'adeguata struttura di supporto, il richiamo a un monitoraggio più efficace rischia di rimanere una mera dichiarazione di principio.

La risoluzione 2764 conferma l'importanza di perseguire i responsabili delle violazioni contro i bambini attraverso meccanismi nazionali di *accountability*. Ma questa scelta appare problematica in quei contesti dove gli stessi governi sono coinvolti nelle violazioni. Ad esempio, i rapporti del Segretario generale evidenziano numerosi casi in cui forze statali sono state responsabili di attacchi contro scuole e ospedali, nonché di uccisioni e mutilazioni di minori. In tali situazioni, il ricorso esclusivo a meccanismi nazionali risulta inadeguato, pertanto risulterebbe opportuno prevedere un ruolo più incisivo per i meccanismi internazionali, come la Corte penale internazionale, i cui recenti mandati di arresto non sono menzionati nella risoluzione.

Nonostante i suoi aspetti positivi, la risoluzione evidenzia significative criticità, configurandosi come un testo lacunoso e redatto in modo apparentemente affrettato. L'assenza di una posizione politica chiara e determinata su fenomeni di estrema gravità sembra derivare da un compromesso volto a facilitarne l'adozione. Tuttavia, questa scelta

¹² Si veda il già menzionato rapporto UN Doc. A/78/842-S/2024/384.

rischia di comprometterne l'efficacia e la portata normativa, indebolendo il messaggio di condanna e l'impegno politico richiesti in simili contesti.

La risoluzione non affronta esplicitamente conflitti specifici e in corso in cui i bambini subiscono gravi violazioni, sollevando quindi preoccupazioni circa la priorità del consenso politico rispetto a una risposta franca e completa ai bisogni urgenti dei minori nelle zone di conflitto. L'apparentemente deliberata elusione dei più drammatici scenari geopolitici attuali indebolisce l'impatto della risoluzione e solleva dubbi sulla sua efficacia pratica nell'affrontare le sfide più pressanti per la protezione dell'infanzia, suggerendo così uno "scollamento" tra le realtà documentate sul campo e la risposta del Consiglio di sicurezza.

4. Iniziative regionali e internazionali: un'azione sinergica – L'adozione della risoluzione 2674 non dev'essere interpretata come un fenomeno isolato. Altre iniziative regionali e internazionali, come l'approvazione da parte dell'Unione europea di linee guida – adottate nel 2003, aggiornate una prima volta nel 2008 e rinnovate il 26 giugno 2024 – sulla protezione dei bambini nei conflitti armati, forniscono un quadro giuridico più completo per un'azione complementare¹³. Queste offrono agli Stati membri un modello di riferimento per rafforzare le politiche nazionali in materia di protezione dell'infanzia nelle zone di conflitto, sottolineando la necessità di una maggiore sinergia e collaborazione tra i diversi attori internazionali. Le linee guida dell'UE affrontano in modo esaustivo i vari aspetti della protezione dei minori nei conflitti armati, tra cui la loro prevenzione, la risposta ad essi e i meccanismi di accertamento della responsabilità, a cui ricorrere nel caso in cui le prime due categorie non siano state sufficienti. Sottolineano l'importanza di considerare le vulnerabilità specifiche dei bambini, come il genere, l'età e la disabilità ed esortano a rafforzare il coordinamento con le autorità locali, in linea con l'invito del Consiglio di sicurezza a promuovere una maggiore cooperazione. L'allineamento tra le linee guida dell'UE e la risoluzione del Consiglio evidenzia il crescente consenso internazionale sulla necessità di un approccio più completo e coordinato alla protezione dei minori nei conflitti armati.

Proprio l'approccio proattivo evidenziato da queste linee guida mette in luce l'omissione del Consiglio di sicurezza: lo strumento UE sottolinea la necessità di dare un nome alle violazioni specifiche più gravi attualmente in corso e di individuare i responsabili, principi che sono vistosamente assenti nella risoluzione del Consiglio. Questa divergenza conferma l'opportunità mancata per la risoluzione 2764 di allinearsi alle *best practices* internazionali, in costante evoluzione. Non menzionando esplicitamente questi contesti, difatti, la risoluzione ha perso l'opportunità di stimolare l'azione internazionale e di segnalare un chiaro impegno ad affrontare gravi violazioni, depotenziando in partenza l'impatto concreto del documento.

¹³ V. testo completo [EUGuidelines2024](#), adottato sulla base, tra gli altri, anche delle conclusioni dei gruppi di lavoro sui rapporti specifici per Paese del Segretario generale, consultabili qui [SG Reports, WG Conclusions and Press Releases | Security Council](#). Si vedano inoltre [Resolutions and Presidential Statements | Security Council](#) e [Reference Documents | Security Council](#).

5. Considerazioni conclusive – L'adozione della risoluzione 2764 coincide con il 25° anniversario della risoluzione 1261, pietra miliare per quanto riguarda l'impegno tematico del Consiglio di sicurezza a tutela dei bambini nei conflitti armati, segnando così un momento significativo per riflettere sulle sfide ancora da affrontare. La risoluzione 2764 rappresenta un progresso positivo verso il miglioramento della protezione dei bambini nell'ambito delle operazioni di pace delle Nazioni Unite, ma i suoi limiti, in particolare l'omissione di specifici contesti di conflitto e l'apparente priorità del consenso politico rispetto ad una risposta globale, portano a una valutazione critica dell'approccio del Consiglio. Il tenore del documento sottolinea una più ampia riluttanza della Comunità internazionale ad affrontare questioni particolarmente divisive dal punto di vista politico, cosa che non solo mina la credibilità degli organi internazionali, ma indebolisce anche il quadro normativo globale a protezione dell'infanzia.

Per colmare il divario tra intenzioni e azioni, la Comunità internazionale deve riconoscere priorità ad interventi completi e mirati adatti al contesto. Dare un nome alle situazioni di crisi specifiche e affrontarle è essenziale per garantire che le risoluzioni siano pertinenti e attuabili: questo non solo aumenterebbe la rilevanza delle risoluzioni stesse, ma dimostrerebbe anche una maggiore determinazione nel rispondere alle crisi umanitarie in corso. A questo scopo, il rafforzamento dei meccanismi di responsabilità, compresa l'istituzione di quadri giudiziari regionali, è fondamentale per garantire l'individuazione dei responsabili di violazioni. Inoltre, l'allineamento con le migliori pratiche, come quelle delineate nelle linee guida dell'UE, può potenziare la capacità del Consiglio di sicurezza di rispondere efficacemente alle molteplici questioni legate alla protezione dei minori. Infine, un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta all'integrazione delle prospettive di genere e della disabilità nelle politiche di protezione dei minori. Le ragazze, ad esempio, sono spesso soggette a forme specifiche di violenza sessuale ed economica, che richiedono interventi mirati e sensibili al contesto. Allo stesso modo, i minori con disabilità affrontano barriere aggiuntive che devono essere adeguatamente affrontate attraverso politiche inclusive. Una maggiore collaborazione con le organizzazioni della società civile e con le autorità locali potrebbe contribuire a garantire che questi interventi siano efficaci e sostenibili nel lungo periodo.

La risoluzione 2764 è un passo importante ma incompleto nell'impegno globale volto alla protezione dei bambini dagli orrori della guerra. La Comunità internazionale è chiamata a dimostrare un maggiore coinvolgimento nell'intervento a favore dei bisogni immediati dei minori coinvolti nei conflitti armati, andando oltre la retorica per implementare strategie efficaci e specifiche per ogni contesto. Un approccio maggiormente proattivo, che dia priorità al benessere dei bambini al di sopra delle considerazioni politiche, è essenziale per giungere ad avanzamenti durevoli, poiché la loro protezione non è solo un imperativo morale, ma un prerequisito per la pace e la stabilità globale.

Questo rinnovato impegno non può prescindere da una maggiore collaborazione tra le parti coinvolte, i governi, le organizzazioni internazionali e la società civile. Insieme, questi attori possono costruire un quadro resiliente, che non solo affronti le sfide immediate, ma getti anche le basi per un futuro in cui i bambini siano al riparo dagli

impatti devastanti dei conflitti armati. Trasformando le parole in azioni, il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite può garantire – per davvero – che le sue risoluzioni servano da catalizzatori per un cambiamento significativo e una pace duratura.

Gennaio 2025