

Violenza contro le donne nella
Repubblica democratica del Congo:
dalla decisione della Commissione
sul caso Céline al Rapporto periodico
del 2017



Violenza contro le donne nella Repubblica democratica del Congo: dalla decisione della Commissione sul caso Céline al Rapporto periodico del 2017*

Nota a [ACHPR, decisione sulla comunicazione 325/06 - Organisation Mondiale Contre la Torture et Ligue de la Zone Afrique pour la Défense des Droits des Enfants et Elèves \(pour le compte de Céline\) c. République Démocratique du Congo \(2015\)](#)

Da anni numerose organizzazioni internazionali, governative e non, denunciano come nella Repubblica democratica del Congo gravi violazioni dei diritti umani, in particolare a danno di giovani donne, siano ormai largamente diffuse. Già il 27 aprile 2010, l'allora Rappresentate Speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite sulla violenza sessuale durante i conflitti armati, Margot Wallström, in seguito ad una visita in Congo, definiva tale paese “*the rape capital of the world*”, osservando come lo stupro fosse diventato un’epidemia a causa soprattutto dell’impunità di tale crimine¹.

In questo contesto, assume una particolare importanza la decisione della Commissione africana dei diritti dell’uomo e dei popoli sulla comunicazione 325/06, adottata nell’ambito della sessione ordinaria svoltasi dal 4 al 18 novembre 2015, ma pubblicata solo il 18 maggio 2016.

Con tale decisione, la Commissione, infatti, ha ritenuto la Repubblica democratica del Congo responsabile della violazione di talune disposizioni della Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli² con riferimento allo stupro di una minore, mai punito a livello interno.

Il caso prende le mosse dalla comunicazione dell’Organizzazione mondiale contro la tortura, che riunisce più di 300 Ong, e della *Ligue de la Zone Afrique pour la Défense des Droits des Enfants, Etudiants et Elèves*, associazione

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ Security Council Open Meeting on ^[1]^[2] *Women, Peace and Security: Sexual Violence in Situations of Armed Conflict*? Statement by UN Special Representative of the Secretary-General, Margot Wallström, New York, 27 April 2010. ^[1]^[2]

² Ratificata dalla Repubblica democratica del Congo il 9 dicembre 1982.

a difesa dei diritti del minore, entità che hanno agito in rappresentanza della vittima, della quale è stato rispettato l'anonimato in ossequio alla prassi ed al regolamento interno della Commissione³.


I fatti all'origine della comunicazione risalgono al febbraio 2006, quando la vittima, una ragazza di 17 anni, è stata abordata da cinque uomini, nella municipalità di Kalamu, ed in seguito brutalmente stuprata da due di loro. I ricorrenti riferiscono che due poliziotti in borghese avrebbero visto che la ragazza veniva trascinata dagli uomini, ma non sarebbero intervenuti, né avrebbero informato i colleghi in servizio; i ricorrenti inoltre riportano come uno dei responsabili della violenza sia stato più volte arrestato ma sempre rilasciato, ed abbia inoltre minacciato la vittima, raggiunta nella sua abitazione. Nonostante una prima udienza fosse stata fissata per il 27 ottobre 2006, essa non ebbe mai luogo, perché rimandata *sine die*; infine, i ricorrenti sostengono che i responsabili, anche in seguito ai fatti oggetto della comunicazione, abbiano commesso lo stesso crimine a danno di un'altra giovane vittima.

La comunicazione è stata presentata alla Commissione africana solo qualche mese dopo l'accaduto ed inizialmente riguardava la violazione degli articoli 4, 5 e 18, par. 3, della Carta, che riguardano, rispettivamente, il diritto al rispetto della vita e dell'integrità fisica e morale della persona, il divieto di tortura e trattamenti crudeli, inumani e degradanti e l'obbligo di tutela di donne e minori.

Per diversi anni l'esame della comunicazione fu rinviato; se i ricorrenti, infatti, hanno più volte richiesto ed ottenuto delle proroghe, al fine di integrare le loro osservazioni, sia in merito alla ricevibilità della comunicazione, che in merito alla sua fondatezza, lo Stato convenuto invece non presentava alcuna osservazione, beneficiando comunque di diverse proroghe, come peraltro è usuale nella pratica della Commissione⁴.

La comunicazione, dunque, è stata esaminata a quasi dieci anni di distanza dall'accaduto.

³ L'art. 93, par. 1, del Regolamento della Commissione precisa che le comunicazioni possono essere presentate da qualsiasi persona fisica o giuridica; dalla prassi consolidata dell'organo risulta che chiunque, cittadini, gruppi di persone, ONG, può presentare alla Commissione una comunicazione pur non avendo alcun legame con la vittima, che può richiedere di non rivelare il suo nome. Vd. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2013, p. 503.

⁴ Cfr. N. E. NGUEMA, *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et sa mission de protection des droits de l'homme*, in *La Revue des droits de l'homme*, n. 11/2017, in cui si afferma: "En général, la Commission africaine laisse un délai suffisamment long aux parties pour apporter un complément d'informations. A ce titre, il n'est pas rare que la Commission africaine procède à de nombreux renvois avant de procéder à l'examen de la requête au fond". 

Con riferimento alla ricevibilità, accertato che le altre condizioni previste dall'art. 56 della Carta⁵ sono state soddisfatte, la Commissione si sofferma sulla condizione relativa all'esaurimento dei ricorsi interni. A tal proposito, richiamando una sua precedente decisione⁶, la Commissione sottolinea come tali ricorsi, oltre a non doversi prolungare in maniera anormale, come disposto dal par. 5 dell'art. 56 della Carta, devono anche essere disponibili, efficaci e soddisfacenti. Un rimedio, afferma sempre la Commissione, è disponibile quando può essere usato senza impedimenti da parte del richiedente, efficace se offre prospettive di successo e soddisfacente quando è in grado di dare soddisfazione al ricorrente e di riparare alla violazione subita dallo stesso.

La Commissione osserva come nel caso di specie i rimedi esistevano ed erano disponibili, come dimostra il fatto che un procedimento giudiziario era stato avviato. Tuttavia, la Commissione ritiene tali rimedi non efficaci, dal momento che nessun seguito è stato dato al procedimento stesso. La Commissione conclude sul punto constatando *“qu'en égard à la gravité des violations et à la nature de la Victime, l'inaction de l'Etat défendeur et les raisons justifiant le défaut d'action ou une action tardive emportent inefficacité des recours internes”* e dichiarando la comunicazione ricevibile.

La Commissione passa dunque ad esaminare nel merito la comunicazione; occorre sin da subito evidenziare come alle pretese violazioni degli articoli 4, 5 e 18, par. 3, inizialmente lamentate dai ricorrenti, nel corso degli anni si erano aggiunte anche quelle relative agli articoli 2, 7, par. 1, lettera a) e 26 della Carta, relative al principio di non discriminazione, al diritto di accesso alla giustizia e all'obbligo degli Stati di garantire l'indipendenza dei tribunali.

La Commissione osserva in merito alla pretesa violazione dell'art. 4 della Carta, sul diritto al rispetto

⁵ Art. 56, Charte africaine des droits de l'homme et des peuples: *“Les communications visées à l'article 55 reçues à la Commission et relatives aux droits de l'homme et des peuples doivent nécessairement, pour être examinées, remplir les conditions ci-après: 1. Indiquer l'identité de leur auteur même si celui-ci demande à la Commission de garder l'anonymat; 2. Etre compatibles avec la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine ou avec la présente Charte; 3. Ne pas contenir des termes outrageants ou insultants à l'égard de l'Etat mis en cause, de ses institutions ou de l'OUA; 4. Ne pas se limiter à rassembler exclusivement des nouvelles diffusées par des moyens de communication de masse; 5. Etre postérieures à l'épuisement des recours internes s'ils existent, à moins qu'il ne soit manifeste à la Commission que la procédure de ces recours se prolonge d'une façon anormale; 6. Etre introduites dans un délai raisonnable courant depuis l'épuisement des recours internes ou depuis la date retenue par la Commission comme faisant commencer à courir le délai de sa propre saisine; 7. Ne pas concerner des cas qui ont été réglés conformément soit aux principes de la Charte des Nations Unies, soit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et soit des dispositions de la présente Charte”*.

⁶ ACHPR, decisione sulle comunicazioni 147/95 e 149/96 - *Jawara v. Gambia* (2000).

dell'integrità fisica e morale di ogni persona, come gli atti di violenza fisica, ed in particolare lo stupro collettivo, subiti dalla vittima, costituiscano indubbiamente una violazione della sua integrità, sia fisica che morale; la Commissione sottolinea inoltre come la disposizione in questione comporti in capo agli Stati anche obblighi positivi, consistenti nella protezione della persona contro tali violazioni: di conseguenza, la mancata tutela da parte degli agenti di polizia, contestata dai ricorrenti, è da considerarsi una violazione dell'art. 4 della Carta da parte dello Stato convenuto.

Quanto alla violazione del divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti, sancito all'art. 5 della Carta, la Commissione osserva invece, richiamando la copiosa giurisprudenza internazionale in materia, che per qualificare degli atti come tortura, questi non debbano essere solo punizioni o sofferenze gravi, ma anche essere provocati da, o su istruzione di, un'autorità pubblica, al fine di punire o ottenere informazioni o una confessione; la differenza, dunque, tra la tortura ed i trattamenti inumani e degradanti va ricercata nell'elemento soggettivo del reato. Nel caso di specie, osserva la Commissione, anche se la vittima aveva subito gravi atti di violenza che le avevano causato sofferenze fisiche e morali, i responsabili erano soggetti privati. Alla luce di questo ragionamento, la Commissione riconosce in capo allo Stato convenuto la responsabilità per la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti e non anche, come richiesto dai ricorrenti, per la violazione del divieto di tortura.

Come detto, solo in un secondo momento i ricorrenti hanno contestato anche la violazione degli articoli 7, par. 1, lettera a) e 26 della Carta; la Commissione ha riconosciuto la responsabilità dello Stato per la violazione del diritto all'accesso effettivo alla giustizia, non avendo le giurisdizioni nazionali, nonostante fossero a conoscenza dell'identità dei responsabili, dato corso alla giustizia; con riferimento invece alla presunta violazione del dovere di garantire l'indipendenza dei tribunali, sancito all'art. 26 della Carta, la Commissione conclude constatando l'insufficienza di prove idonee a dimostrare la mancanza di tale indipendenza.

Con riferimento poi alla pretesa violazione del principio di non discriminazione, sancito all'art. 2 della Carta, la Commissione evidenzia come la tendenza pandemica nella Repubblica democratica del Congo dello stupro e dell'impunità di cui godono i responsabili renda inevitabilmente tale crimine un fenomeno socialmente discriminatorio sulla base del sesso e, di conseguenza, riconosce la responsabilità della Repubblica democratica del Congo anche per la violazione dell'art. 2 della Carta.

Interessante risulta poi l'analisi che segue, relativa alla violazione dell'art. 18, par. 3, della Carta, secondo cui lo Stato ha il dovere di provvedere all'eliminazione di qualsiasi discriminazione contro la donna e di assicurare

la protezione dei diritti della donna e del bambino quali sanciti nelle dichiarazioni e nelle convenzioni internazionali.

In altre parole, l'art. 18, al paragrafo 3, effettua un rinvio piuttosto generico ed ampio⁷, richiamando non solo atti giuridicamente vincolanti, ma anche i cd. atti di *soft law*, affidando agli organi di controllo ampi parametri di riferimento. Nel caso di specie, la Commissione decide di interpretare l'art. 18, paragrafo 3, in combinato disposto con le disposizioni contenute nel Protocollo alla Carta Africana relativo ai diritti della donna, noto come Protocollo di Maputo, ratificato dalla Repubblica democratica del Congo nel 2011.

La Commissione ritiene, infatti, che le disposizioni del Protocollo, in particolare quelle relative all'eliminazione di ogni forma di discriminazione e di violenza nei confronti delle donne, siano state adottate in applicazione dei diritti all'uguaglianza e alla protezione delle donne e dei minori sanciti dalla Carta africana. Di conseguenza, la Commissione conclude che le violazioni subite dalla vittima a causa dell'inazione degli agenti di polizia e dell'incapacità delle autorità competenti di proteggerla e renderle giustizia costituiscono una violazione dell'art. 18, paragrafo 3, della Carta in combinato disposto con le disposizioni del Protocollo di Maputo.

La decisione della Commissione non si limita ad accertare le violazioni commesse, ma rivolge alla Repubblica democratica del Congo importanti e precise raccomandazioni⁸.

La Commissione, infatti, chiede allo Stato di prendere le misure necessarie al fine di punire gli autori dello stupro, accordare alla vittima una riparazione adeguata e adottare le misure più idonee a reprimere tali crimini sul proprio territorio, nonché a prevenirli attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione; chiede inoltre l'avvio di programmi di riabilitazione a favore delle vittime di tali crimini e di formazione del personale statale, con particolare riferimento ai magistrati ed alle forze di polizia.

A tali raccomandazioni non è seguita, come era prevedibile, alcuna osservazione da parte dello Stato, tuttavia, il 5 ottobre scorso, la Commissione africana dei diritti dell'uomo ha ricevuto dalla Repubblica democratica

⁷ L. MANCA, *I minori nel sistema africano di tutela dei diritti umani*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, p. 849 ss.

⁸ Su questa nuova prassi, N. E. NGUEMA, *La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples...*, cit. osserva: "Toutefois, il faut préciser que la Commission africaine prend de plus en plus d'audace. En effet, dans ses premières décisions, elle se limitait à reconnaître l'existence des violations des droits de l'homme. Au fil des années, la Commission africaine a commencé à donner des recommandations aux États, précisant l'ensemble des mesures appropriées à mettre en œuvre pour rétablir le droit. La Commission africaine a commencé à exiger la traduction des auteurs des violations des droits de l'homme en justice, la réparation des préjudices subis et la réhabilitation des victimes". [1] [SEP]

del Congo il Rapporto sull'implementazione della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli che copre il periodo che va dal 2008 al 2015, nonché sull'attuazione del Protocollo di Maputo relativo ai diritti delle donne; il Rapporto, pur non facendo alcun riferimento alla decisione in commento, dedica ampio spazio alle azioni intraprese nell'ambito della lotta alla violenza contro le donne. Esso, da un lato, risponde alle raccomandazioni della Commissione formulate in seguito ai precedenti rapporti periodici, dall'altro dà conto degli interventi legislativi che hanno avuto lo scopo di dare attuazione ai numerosi obblighi internazionali che la Repubblica democratica del Congo ha assunto negli anni.

Con particolare riferimento al tema della violenza contro le donne, il Rapporto evidenzia anzitutto l'importanza della legge n. 11/013 del 1° agosto 2015 sulla parità fra uomini e donne, che ha modificato il codice di famiglia congolese, in seguito alla promulgazione della nuova Costituzione del 2006, che peraltro all'art. 14 impegna le autorità pubbliche a garantire l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne nei settori politico, economico, sociale e culturale, nonché ad adottare tutte le misure necessarie per garantire la piena partecipazione delle donne allo sviluppo della nazione, a combattere tutte le forme di violenza contro le donne nella vita pubblica e privata, ad assicurare una rappresentanza equa delle donne nelle istituzioni nazionali, provinciali e locali ed a garantire l'attuazione della parità uomo - donna nelle suddette istituzioni.

Accanto alle novità legislative, il Rapporto dà conto anche dei numerosi programmi elaborati in tema di tutela dei diritti umani, con particolare riferimento a donne e minori, e dell'istituzione di organi ed organismi competenti in materia.

Rispetto poi alle specifiche raccomandazioni contenute nella decisione della Commissione, accanto alla previsione dell'assistenza legale gratuita alle vittime di violenza sessuale, il Rapporto rileva le diverse azioni intraprese al fine di rendere effettivo l'accesso delle vittime alla giustizia; fra queste il reclutamento di magistrati e l'istituzione di tribunali di pace in tutte le province.

Nonostante i progressi registrati sul fronte dell'attività legislativa, il Rapporto evidenzia la persistenza di limiti nel sistema di protezione della donna, quali, ad esempio, il mancato risarcimento delle vittime di violenza, aspetto quest'ultimo che di fatto comporta la perdita di fiducia nella giustizia, allargando ulteriormente il divario tra uomini e donne in quest'ambito specifico.

Al fine di individuare le cause profonde del fenomeno, il Rapporto dà conto dei diversi studi condotti in



tutto il paese, mentre con riferimento al sostegno alle vittime vengono sottolineate le numerose azioni intraprese per facilitare l'accesso delle vittime di violenza sessuale ai servizi essenziali.

Infine, il Rapporto evidenzia la volontà del Governo di divulgare i vari strumenti giuridici elaborati e ratificati, compreso il Protocollo di Maputo, attraverso una vera e propria campagna di comunicazione rivolta alla popolazione, dato che numerosi studi hanno dimostrato che uno dei maggiori ostacoli alla promozione dei diritti delle donne nella Repubblica democratica del Congo è proprio la mancanza di conoscenza di testi e concetti relativi alle questioni di genere.

Occorre senza dubbio accogliere con favore il Rapporto, che giunge a distanza di quasi 10 anni dall'ultimo, ma per una corretta valutazione dei progressi che la Repubblica democratica del Congo ha realizzato in tema di tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti delle donne, occorrerà attendere il relativo esame da parte della Commissione, previsto durante la 61esima sessione ordinaria del prossimo mese di novembre, alla quale come di consueto prenderanno parte le Ong con *status* consultivo davanti la Commissione, che hanno una conoscenza approfondita della realtà dei paesi africani e della concreta applicazione in queste regioni delle norme sui diritti umani.

anna pitrone