



Donne, pace e sicurezza

**A dieci anni dalla risoluzione 1325,
una prospettiva italiana.**

act!onaid

Pangea
la vita riparte da una Donna

INDICE

INTRODUZIONE	4
PARTE PRIMA: Risoluzione 1325/2000, istruzioni per l'uso	6
1.1 Nelle guerre odierne è più pericoloso essere donna che soldato	6
BOX 1: Dimensioni di genere nelle diverse fasi di un conflitto	7
1.2 I precedenti della Risoluzione 1325	8
BOX 2: Donne e guerra prima della Risoluzione 1325	8
1.3 La Risoluzione 1325 e i responsabili dell'implementazione	10
BOX 3: Le responsabilità dei vari attori indicate dalla Risoluzione	12
1.4 Donne, pace e sicurezza: le successive Risoluzioni	13
BOX 4: La violenza di genere nei territori di conflitto	13
TABELLA 1: Le Risoluzioni 1325 e 1820 a confronto	14
CASO PAESE 1: Il lavoro di ActionAid nella Repubblica Democratica del Congo	16
1.5 Dalla retorica alla realtà: Piani Nazionali d'Azione, indicatori e monitoraggio	18
TABELLA 2: Piani Nazionali d'Azione nel mondo	18
1.5.1 Fattori di stimolo e ostacoli	19
TABELLA 3: Piani Nazionali d'Azione di Regno Unito e Paesi Bassi a confronto	19
BOX 5: L'Olanda, esperienza unica o modello esportabile?	20
1.5.2 Cosa contiene un Piano Nazionale d'Azione	20
BOX 6: Indicatori della 1325, cosa spetta agli Stati	21
1.5.3 Monitoraggio e valutazione: lentezze e lacune	22
BOX 7: Obiettivi quantitativi mancati	22
BOX 8: Donne in posizioni di alto livello nelle missioni sul campo ONU	23
CASO PAESE 2: Il lavoro di Fondazione Pangea e delle donne in Afghanistan nel processo di pace	24
TABELLA 4: Personale militare femminile italiano	27
PARTE SECONDA: L'attuazione della 1325 in Italia	28
2.1 Stato dell'arte, sviluppi, prospettive	28
2.2 Verso il Piano Nazionale d'Azione italiano? Alcune raccomandazioni	33
2.3 Conclusioni: nel decimo anniversario, celebrare politiche o risultati?	36
Bibliografia	38
Acronimi	39

INTRODUZIONE

New York, **31 ottobre 2000**: nel palazzo di vetro delle Nazioni Unite, dopo giorni di intenso dibattito, il Consiglio di Sicurezza adotta all'unanimità la **Risoluzione 1325** su *"Donne, Pace e Sicurezza"*. Per la prima volta nella storia, la massima autorità politica a livello globale in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti riconosce la specificità del ruolo, dei bisogni e dell'esperienza delle donne nelle situazioni di guerra e nei processi di pace. La coincidenza tra il decennale della Risoluzione e il Summit delle Nazioni Unite che ha fatto il punto sullo stato di attuazione degli **Obiettivi di Sviluppo del Millennio** fissati proprio nel 2000 non è così casuale. Nessuno sviluppo è possibile senza la pace, ogni obiettivo di miglioramento delle condizioni di vita di uomini e donne è minato nei contesti di conflitto armato, nessun guadagno in termini di uguaglianza e giustizia può considerarsi garantito in un clima di guerra e di insicurezza umana.

Ad oggi una ventina di Stati, l'Unione Europea e altre organizzazioni regionali, diverse agenzie umanitarie e la stessa NATO si sono dotate di specifiche politiche e piani d'azione per dare concreta attuazione alla Risoluzione. La 1325 - che applica il concetto di genere¹ alle diverse dimensioni della pace e della sicurezza, è stata tradotta in più di cento lingue ed è "madre" di tre successive risoluzioni correlate - continua a suscitare grande interesse, rappresentando al contempo una delle più apprezzate e controverse tra le risoluzioni "tematiche"² che hanno caratterizzato l'ultimo decennio.

Il punto di forza della Risoluzione 1325 è senza dubbio il suo carattere innovativo, ma la sua straordinaria vitalità è dovuta all'**intreccio di diverse prospettive e istanze** tra cui:

- la protezione dalla violenza sessuale - obiettivo urgente negli attuali scenari di conflitto dove il corpo delle donne diventa campo di battaglia³ e lo stupro arma di guerra;
- la promozione e tutela dei diritti delle donne - elemento indispensabile per la (ri)costruzione di

società inclusive e pacifiche e la loro stabilizzazione dopo il conflitto (che in quasi la metà dei casi fallisce entro cinque anni)⁴;

- la partecipazione attiva ai negoziati di pace per assicurare che la prospettiva del futuro non venga disegnata solo dagli attori della guerra;
- la presenza delle donne nelle missioni internazionali di mantenimento della pace a garanzia di una loro maggiore efficacia.

Un caleidoscopio di significati, frutto della "convergenza tripartita"⁵ tra Nazioni Unite (attive anche attraverso singole personalità e agenzie), governi (tra le più attive le rappresentanze di Bangladesh, Namibia e Giamaica) e organizzazioni della società civile, coinvolte grazie all'utilizzo di nuovi meccanismi di partecipazione allargata ai processi decisionali del Consiglio di Sicurezza. In questa multidimensionalità sembra tuttavia risiedere anche la debolezza della 1325, talora accusata di essere uno strumento strategico finalizzato alla legittimazione degli interventi armati nelle aree di conflitto, o ritenuta funzionale al perpetuarsi di quel *"sistema di guerra che dichiara di voler combattere"*⁶. La 1325 rappresenta anche per questo un prezioso **strumento di riflessione**, attraverso il quale esaminare il ruolo della comunità internazionale nelle aree di crisi, individuando eventuali contraddizioni, che peraltro più che alla Risoluzione sembrano appartenere al sistema di intervento a cui questa si applica. La 1325 offre una buona opportunità anche per approfondire il problema della **violenza**: osservare le situazioni di conflitto da una prospettiva di genere ci ricorda che la violenza minaccia non solo i rapporti tra gli Stati e tra gruppi, ma tutto il sistema di relazioni umane.

In un clima di crescente interesse a livello internazionale per la celebrazione del decennale della Risoluzione, l'Italia sta lavorando attraverso una commissione interministeriale dedicata a un **Piano Nazionale d'Azione di applicazione della 1325**.

Il presente documento si propone di sostenere l'efficace e coerente sviluppo di questo processo.

¹ Il concetto di genere si riferisce ai ruoli che, a partire dalle differenze biologiche tra i sessi, vengono costruiti per uomini e donne in un dato contesto sociale - che variano nel tempo e nello spazio.

² Note come *TIPS* (Thematic Issues of Peace and Security) *resolutions*: dal 1999 il Consiglio di Sicurezza ha prodotto diverse risoluzioni che affrontano tematiche generali come AIDS, protezione di civili e bambini nei conflitti armati.

³ *"Their bodies have become the battlefields"*; Sanam B. Naraghi Anderlini, *Women Peace and Security: A policy audit*. International Alert 2001.

⁴ Oltre il 45% dei processi di pace falliscono entro 5 anni.

⁵ Così Sanam B. Naraghi Anderlini, attivista per i diritti delle donne e oggi membro del *UN Advisory Group on Women and Armed conflict* nel suo intervento alla Conferenza organizzata da Fokus, UN-INSTRAW, MoFA, *Putting Policy into practice: Monitoring implementation of UNSCR 1325* (11.11.2009).

⁶ Per una critica radicale alla risoluzione si veda il saggio prodotto dall'Università di Coimbra: *UNSCR 1325. It is only about war? Armed Violence in non-war contexts*, Oficina do CES n° 340, 2010.



Lionel Healing/ActionAid

L'auspicio è che la celebrazione del X anniversario della Risoluzione diventi l'occasione per far conoscere e dare l'impulso decisivo al processo di attuazione delle politiche su *genere, pace e sicurezza* anche nel nostro Paese con l'adozione del Piano. Un documento che può rappresentare non solo un risultato, ma anche l'inizio di un processo capace di mettere a sistema e valorizzare il contributo di quanti sono impegnati a vario titolo nella promozione di una pace durevole e inclusiva, tra gli Stati e tra i generi.

L'obiettivo generale che questo lavoro si propone è di divulgare, valorizzare e proseguire il percorso intrapreso da tutte le donne che lavorano per la pace a ogni latitudine. Grazie alla loro massiccia e appassionata presenza nella *public gallery* del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ad accompagnare con applausi il 24 ottobre del 2000 l'apertura del primo dibattito sul tema, grazie alle loro proposte scrupolosamente distribuite a ciascun membro del Consiglio nei giorni precedenti, grazie alla determinazione di quante hanno denunciato la violenza e l'esclusione subita durante le guerre e immaginato un mondo diverso, lo sviluppo dei processi di pace si giova oggi di un contributo determinante.

La **metodologia** impiegata per la ricerca ha previsto il ricorso a vari strumenti. La prima parte del lavoro - dedicata alla struttura della Risoluzione e alla sua attuazione - è basata sull'analisi della normativa e dei documenti ufficiali di livello nazionale e internazionale in materia (precedenti e successivi all'adozione della risoluzione) nonché delle politiche, di linee guida e codici di comportamento impiegati a livello operativo

dai vari attori presenti sullo scenario di conflitto. Per individuare le sfide che la Risoluzione pone ancora oggi sono stati impiegati dati relativi all'applicazione della Risoluzione e viene proposta un'indagine comparata di casi-paese e di interventi realizzati sul campo a livello istituzionale e non-governativo. Il rapporto presenta anche i risultati più salienti di altri studi e ricerche prodotti da organizzazioni della società civile e agenzie internazionali, proponendosi come momento di riflessione sui temi più attuali del dibattito in materia. Un'indagine conoscitiva della realtà italiana completa la ricerca, riportando dati ed esperienze derivanti da contatti con responsabili di istituzioni e organizzazioni della società civile attivi nell'applicazione delle politiche di genere nel settore pace e sicurezza.

ActionAid e Fondazione Pangea auspicano che il rapporto sia uno strumento utile per l'avvio di un dialogo con le istituzioni italiane responsabili della implementazione della Risoluzione 1325 con la società civile impegnata sui temi di *genere, pace e sicurezza* a livello nazionale e internazionale. Entrambe le organizzazioni svolgono da anni attività di cooperazione allo sviluppo, ricerca, sensibilizzazione e dialogo politico con le istituzioni e la società sui temi dei diritti delle donne, della pace, delle disuguaglianze di genere a livello nazionale e internazionale. Sostengono e promuovono l'*empowerment* femminile anche in contesti di conflitto o post-conflitto come l'Afghanistan, il Nepal, la Repubblica Democratica del Congo, la Sierra Leone e la Liberia dove le donne vivono concretamente mancate assunzioni di responsabilità, impunità e compromessi.

PARTE PRIMA: Risoluzione 1325/2000, istruzioni per l'uso

1.1 Nelle guerre odierne è più pericoloso essere donna che soldato⁷

Che le guerre abbiano un impatto diverso tra uomini e donne è intuitivo e ampiamente riconosciuto, ma non sempre da questa consapevolezza è derivata una considerazione puntuale della dimensione di genere nelle diverse fasi di un conflitto.

Nella **fase che precede la degenerazione del conflitto in conflitto armato**⁸ si possono rilevare con maggiore tempestività i segni dell'innalzarsi delle tensioni tenendo conto di indicatori sensibili al genere, quali la stereotipizzazione dei ruoli di uomini e donne e l'aumento della violenza sulle donne. Ancor più direttamente, la consultazione delle donne può essere utile nella rilevazione dell'*escalation*; come dimostrano - purtroppo *a contrario* - i casi delle Isole Salomone e della Sierra Leone, dove le preziose segnalazioni di allarme delle donne non sono riuscite ad arrivare alle autorità interessate e sono rimaste perciò inascoltate⁹.

Nella **fase acuta del conflitto** l'aspetto più drammatico riguarda la violenza sessuale che, ad esempio, nel crollo dell'ex Jugoslavia ha colpito almeno 20.000 donne bosniache. Anche la violenza domestica aumenta in contesti di guerra: in Kosovo, del 23% di donne che hanno subito violenza circa la metà ha indicato il periodo di inizio della violenza tra il 1998 e il 1999 (ossia agli inizi del conflitto). Un fenomeno diffuso e trasversale, che talvolta tende addirittura a incrementare nella fase di post-conflitto.

La partecipazione delle donne ai negoziati rappresenta l'altro aspetto cruciale nel momento del conflitto aperto, perché garantisce la previsione di interventi adeguati nelle fasi successive agli accordi di pace¹⁰. Sebbene la presenza di donne ai tavoli negoziali non sia di per sé garanzia di un'adeguata considerazione delle tematiche di genere, la loro assenza è senz'altro foriera di inefficienze e ulteriori problemi¹¹.

La crisi del Kosovo rappresenta un caso esemplare: l'assenza della dimensione di genere nei negoziati di Rambouillet e nella Risoluzione 1244 istitutiva della

missione delle Nazioni Unite è proseguita con l'esclusione delle donne dal gruppo di consultazione con i rappresentanti locali (*Kosovo Transitional Council*)¹² previsto dall'amministrazione transitoria: complessivamente la missione è rimasta viziata da una sostanziale inadeguatezza. L'esperienza della Liberia testimonia invece come la presenza delle donne possa essere determinante per i risultati dei negoziati: la volontaria, attiva e instancabile presenza di 500 donne provenienti da tutte le parti del Paese presso la sede dei negoziati - in tutte le condizioni meteorologiche e politiche - ha spinto le parti al raggiungimento di un accordo che appariva inizialmente improbabile¹³.

Anche **dopo il conflitto** la neutralità di genere produce inevitabilmente discriminazione e mancanze. Talora le misure di disarmo, smobilitazione e reinserimento non risultano accessibili alle donne perché già impiegate in ruoli ausiliari, e quindi non in possesso di armi da consegnare o, peggio, costrette alla schiavitù sessuale (così in Sierra Leone); a volte la loro esclusione dipende da una specifica eccezione prevista nel programma (come in Burundi, dove il governo ha deciso l'esclusione delle donne incinte).

L'esperienza dimostra che escludere la metà della popolazione dalla rappresentazione nelle sedi decisionali degli accordi di pace può comportare oblio verso questioni essenziali per il consolidamento della pace e contribuire di fatto al ritorno delle violenze. È avvenuto in Angola dove, nella commissione incaricata dell'implementazione degli accordi di Lusaka, sedevano 40 persone, tutti uomini¹⁴.

Ancora di più nelle **missioni internazionali** la sensibilizzazione alle tematiche di genere rappresenta un elemento indispensabile sia per motivi di sicurezza, quali il contrasto alle violenze di cui si sono macchiati in passato anche gli stessi *peacekeeper*, sia per sostenere la ricostituzione delle forze armate e di polizia locali, misure sempre più tipiche nelle attuali missioni¹⁵.

⁷ "It is now more dangerous to be a woman than to be a soldier in modern conflict" Maj. Gen. Patrick Cammaert, 2008, ex comandante della missione di peacekeeping nella Repubblica Democratica del Congo.

⁸ Il conflitto attiene alla vita e la gestione costruttiva delle sue dinamiche può essere fonte di miglioramento e di benessere per chi ne è parte. Il conflitto armato con la sua violenza acuta e generalizzata rappresenta una forma degenerata di conflitto, che può essere prevenuta ed evitata (si veda J Galtung, *Peace by peaceful means*, Sage, London, 1996; edizione italiana, *Pace con mezzi pacifici*, Esperia, Milano, 2000).

⁹ Anderlini, Sanam Naraghi, *Women Building Peace: What they do, Why it matters*, citato da A. Sheriff - K. Barnes in *Enhancing the EU response to women and armed conflict* aprile 2008, p. 14.

¹⁰ Si veda: *Making Progress in the Peace Process. Including women in peace negotiation and bringing sexual violence to the agenda*. 20 interessanti raccomandazioni proposte dalla fondazione Kvinna till Kvinna su come includere la prospettiva di genere prima durante e dopo i negoziati.

¹¹ Si veda: UNIFEM *Securing the peace: Guiding the international community towards women's effective participation throughout peace processes* 2005.

¹² Si veda *Getting it right? A gender approach to UNMIK Administration in Kosovo*, Kvinna till Kvinna Foundation 2001.

¹³ Il video *Pray the devil back to hell* racconta l'esperienza delle donne liberiane durante i colloqui di pace.

¹⁴ Steinberg Donald, *Failing to empower women peacebuilders. A cautionary tale from Angola*, 2005. Nessuna delle delegazioni (né del governo né dell'UNITA, né di Regno Unito, Russia, Portogallo e Stati Uniti) aveva previsto la presenza femminile.

¹⁵ Si veda *Implementing the Women, Peace and Security Resolutions in Security Sector Reform*, DCAF 2010

Infine, l'analisi di genere è fondamentale nelle specifiche **misure di intervento**: non tener conto della difficoltà per le donne a partecipare ad attività di informazione sulla presenza di mine in un territorio può aumentare la loro esposizione al rischio¹⁶; nell'organizzazione dei campi per rifugiati è indispensabile tenere conto delle esigenze specifiche

delle donne¹⁷, così come nell'assistenza umanitaria¹⁸, e nei programmi di ricostruzione¹⁹ dei quali le donne potrebbero non beneficiare perché già escluse dal godimento di alcuni diritti (come le vedove ugandesi costrette all'esilio perché escluse dalla successione dei beni già appartenenti ai loro mariti).

BOX 1: Dimensioni di genere nelle diverse fasi di un conflitto

Adattamento e traduzione a cura di Luisa Del Turco "Gender approaches in conflict and post-conflict situations", UNDP 2001.

SITUAZIONE	DIMENSIONE DI GENERE
prima del conflitto	
Aumento della mobilitazione dei soldati	Aumento della prostituzione
Propaganda di supporto alla mobilitazione e all'azione militare	Stereotipizzazione dei ruoli di genere
Attivismo delle organizzazioni pacifiste	Partecipazione dei gruppi di donne ad attività per la pace
Aumento delle violazioni dei diritti umani	Aumento delle violazioni dei diritti delle donne
durante il conflitto	
Trauma psicologico, violenze fisiche, morti	Aumento della violenza sessuale e di genere (stupri di guerra, gravidanze e aborti forzati,...)
Cambiamenti nella struttura e composizione delle famiglie	Mutamenti nella distribuzione dei compiti con alterazioni della divisione del lavoro tra uomini e donne
Mobilitazione dei combattenti e cambiamento nella divisione del lavoro	Donne in ruoli professionali nuovi
Mancanza di beni primari (cibo, acqua, medicinali...)	Difficoltà per le donne nell'espletamento dei compiti di cura
Creazione di campi rifugiati	Differenze nel numero, nei ruoli e nei bisogni di uomini e donne rifugiati
Negoziati tra le parti/mediazione	Frequente sottorappresentazione o assenza di donne ai tavoli negoziali
dopo il conflitto	
Implementazione degli accordi di pace	Ruolo spesso marginale o assente delle donne
Utilizzo dei media per diffusione di comunicati	Difficoltà nell'accesso ai media da parte delle donne, conseguente sottorappresentazione dei loro bisogni
Ruolo di parti terze al conflitto (peacekeeper, osservatori...)	Mancanza di una preparazione specifica in materia di genere da parte degli operatori. Possibili abusi e violazioni nei confronti delle donne
Elezioni	Difficoltà di accesso delle donne all'elettorato sia attivo sia passivo (controllo, minacce...)
Programmi di ricostruzione e sviluppo	Possibile scarsa considerazione delle necessità specifiche di donne (salute, conciliazione vita familiare e lavorativa, credito, formazione...)
Smobilitazione dei combattenti	Mancata considerazione della presenza di donne tra i combattenti, possibili discriminazioni nell'accesso alle misure di disarmo, smobilitazione e reinserimento nella società
Misure per aumentare le capacità e la fiducia nella società civile	Mancata partecipazione femminile nelle organizzazioni della società civile

¹⁶ Per un'azione coerente in tutti gli aspetti della *mine action* esistono specifiche linee guida dell'United Nations Mine Action Service del 2005.

¹⁷ Oltre a *Sexual and gender based violence against refugees, returnees, and IDPs* UNHCR 2003, si veda *Refugee women* UNHCR 2006, che illustra i programmi dell'Alto Commissariato per garantire alle donne rifugiate accesso alla protezione e all'assistenza.

¹⁸ *Women, girls, boys and men: different needs - equal opportunities*, IASC 2006

¹⁹ Si veda *Taking gender equality seriously*, UNDP 2006

1.2 I precedenti della Risoluzione 1325

La valorizzazione del ruolo attivo delle donne nella risoluzione dei conflitti²⁰ diviene un impegno concreto e verificabile attraverso precisi parametri operativi con l'adozione della 1325²¹. Fino ad allora le norme internazionali prevedevano per il tempo di guerra solo la protezione delle norme dettate dal cosiddetto diritto di Ginevra²². Il contributo delle donne alla costruzione della pace è diventato oggetto di attenzione e riconoscimenti a livello globale solo in tempi molto recenti. Se ne occupano - come da mandato - le Nazioni Unite organizzando dal 1975 in poi grandi conferenze dedicate alle donne (Città del Messico, Copenhagen e Nairobi). La tappa più rilevante di questo percorso è l'adozione della Piattaforma d'azione di Pechino (1995) che dedica al tema "donne e conflitti armati" un ampio spazio nell'ambito delle 12 aree in cui si articola. Nel clima di rinnovata fiducia che attraversava la

comunità internazionale alla fine della guerra fredda, hanno trovato spazio richiami espliciti alla *non violenza* e alla *cultura di pace*, un linguaggio chiaramente improntato a un **concetto di pace che non si identifica con la mera assenza di violenza**. Un'impostazione cara alle attiviste per la pace, che hanno sperimentato a diverse latitudini pratiche informali di trasformazione costruttiva dei conflitti e che da allora si sono organizzate per chiedere il riconoscimento delle loro esperienze. Un bagaglio costruito in varie epoche e aree geografiche da donne che sia individualmente - come nelle vicende di Veneranda Nzambamazarya²³ e Aung San Suu Kyi²⁴ - sia collettivamente - come per i gruppi di donne in Bosnia Erzegovina, Burundi, Colombia e Liberia - hanno cercato di allargare lo spazio d'azione dal confronto/scontro di forze al terreno dei valori e della coscienza e di

BOX 2: Donne e guerra prima della Risoluzione 1325

Viste da Ginevra

III Convenzione di Ginevra: Art. 14, "I prigionieri di guerra hanno diritto in ogni circostanza al rispetto della loro persona e del loro onore. Le donne devono essere trattate con tutti i riguardi dovuti al loro sesso e fruire in ogni caso di un trattamento così favorevole come quello accordato agli uomini".

IV Convenzione di Ginevra: Art. 16, "I feriti e i malati, come pure gli infermi e le donne incinte fruiranno di una protezione e di un rispetto particolari". Articolo 27: *Le donne saranno specialmente protette contro qualsiasi offesa al loro onore e, in particolare, contro lo stupro, la coercizione alla prostituzione e qualsiasi offesa al loro pudore.*

Viste da New York

1975: Conferenza delle Nazioni Unite sulle Donne di Città del Messico: "Le donne hanno un ruolo vitale da giocare nella promozione della pace in tutte le sfere della vita: nella famiglia, nella comunità, nelle nazioni e nel mondo. Per questo le donne devono poter partecipare equamente ai processi decisionali che promuovono la pace ai diversi livelli".

1980: Conferenza delle Nazioni Unite sulle Donne di Copenhagen: "Le donne del mondo dovrebbero partecipare il più ampiamente possibile al rafforzamento internazionale della pace e della sicurezza".

1985: Conferenza delle Nazioni Unite sulle Donne di Nairobi: "Le donne dovrebbero poter partecipare attivamente ai processi decisionali relativi alla promozione della pace internazionale e della cooperazione".

1995: Piattaforma di Azione di Pechino "La pace a livello locale, nazionale, regionale e globale è possibile ed è inestricabilmente legata al progresso delle donne che sono una forza fondamentale per la risoluzione dei conflitti e la promozione della pace a tutti i livelli. Obiettivi:

- partecipazione delle donne ai processi decisionali nella risoluzione dei conflitti
- protezione dalla violenza di genere
- riduzione delle spese militari eccessive e controllo degli armamenti
- promozione di forme non violente di risoluzione dei conflitti
- valorizzazione del contributo delle donne allo sviluppo di una cultura di pace".

²⁰ *Women at Peace Table: Making difference*, UNIFEM 2000. Il volume comprende storie di donne che hanno partecipato ai negoziati e riflette sugli ostacoli che si oppongono a tale partecipazione.

²¹ Per un approfondimento sul valore giuridico delle risoluzioni del CdS si veda: *Security Council Action Under Chapter VII: Myths and Realities* (Security Council Special Research Report, No. 1, giugno 2008).

²² La distinzione tra diritto di Ginevra (a protezione di chi non combatte o non combatte più come i soldati feriti) e il diritto dell'Aja (a disciplina di mezzi e metodi di combattimento) è oggi superata nell'unica categoria generale del diritto internazionale umanitario.

²³ Ha promosso la pace e la riconciliazione in Ruanda e aiutato le donne a ricostruire le loro vite dopo il genocidio del 1994. Dopo la sua morte è stata insignita del *Millennium Peace Prize for Women* nel 2001.

²⁴ Celebre il suo caso di lotta non violenta al regime birmano.



© Alberto Giuliani - Fondazione Pangea Onlus

promuovere la pace attraverso un processo durevole e inclusivo. Lo hanno fatto utilizzando “mezzi pacifici” - ascolto empatico, presenza, condivisione - capaci di agire non solo sui comportamenti e sulle posizioni delle parti, ma anche sulle loro attitudini, elementi costitutivi del conflitto che è indispensabile considerare per la sua trasformazione. Le donne hanno trasceso il confine tra la sfera privata e quella pubblica (è il caso delle Madri di Piazza di Maggio in Argentina che hanno “socializzato” la loro maternità), hanno usato l’esperienza individuale e il dolore in chiave simbolica (come il silenzio e il “lutto manifestato” dal movimento delle Donne in Nero), condiviso la sofferenza (come le donne del Mali che hanno visitato i loro parenti vittime delle azioni militari insieme alle madri e mogli dei loro autori).

Nel maggio 1999, durante una conferenza internazionale²⁵ è stata lanciata la campagna globale *Women Building Peace* che ha promosso la partecipazione delle donne “dal consiglio del villaggio al tavolo negoziale” per sostenere una nuova concezione di sicurezza incentrata sulla dimensione umana (*human security*)²⁶ e valorizzare il contributo delle donne nella costruzione della pace. Gli obiettivi della campagna erano di:

- includere le donne nei negoziati come *decision makers*;
- porre le donne al centro della ricostruzione e della riconciliazione;
- rafforzare la protezione e la rappresentazione delle rifugiate e delle sfollate;
- porre fine all’impunità per i crimini contro le donne;

- sostenere le organizzazioni di donne nella loro azione di costruzione della pace.

Intanto, proprio sul finire del millennio, l’azione della comunità internazionale in aree di conflitto si andava orientando verso **modelli d’intervento nuovi rispetto alla prassi del peacekeeping** tradizionale. Si affermano così i cosiddetti “interventi umanitari”, che prescindono dalla presenza di un accordo tra le parti e dal loro consenso all’intervento esterno, superando il limite dei principi di imparzialità, consenso e uso della forza limitato all’autodifesa. Si tratta di agire in situazioni caratterizzate da gravi e massicce violazioni dei diritti umani e da alti livelli di violenza, in cui le politiche in favore delle donne e la stessa presenza femminile risultano urgenti e necessarie, divenendo un vero e proprio “fattore strategico”. Occorre, infatti, garantire la risposta a crimini che vedono nelle donne un target privilegiato - violenza sessuale, stupri etnici e gravidanze forzate - ma anche costruire la fiducia delle popolazioni locali attraverso l’attuazione di misure specifiche a favore delle donne. Sebbene il documento che sancisce l’avvenuta transizione verso il *peacekeeping* “robusto”²⁷ ignori ancora nel 2000 la dimensione di genere, uno studio dedicato del Dipartimento delle missioni di peacekeeping delle Nazioni Unite (UN DPKO) dello stesso anno ne riconosce l’importanza. Da quel momento il valore aggiunto della presenza femminile nelle missioni multifunzionali²⁸, diviene uno dei capisaldi delle politiche delle Nazioni Unite in materia di eguaglianza di genere.

²⁵ La conferenza “*Women, Violent Conflict and Peacebuilding: Global Perspectives*” si è svolta dal 5 al 7 maggio del 1999 a Londra e ha permesso il confronto delle esperienze di 15 rappresentanti provenienti dall’Africa, Medio Oriente, Mediterraneo, Irlanda, Balcani, America Latina.

²⁶ Per approfondimenti su questo approccio si veda: www.humansecuritynetwork.org.

²⁷ Il celebre *Report of the Panel on UN Peace Operations*, più noto col nome del suo autore (L. Brahimi) propone un’interpretazione e revisione dei principi base delle attività di *peacekeeping* nei paragrafi da 48 a 64.

²⁸ “*Gender Mainstreaming is not just fair, it is beneficial*” da *Mainstreaming a gender perspective in Multidimensional Peace Operations*, Lessons Learned Unit del DPKO, 2000.

1.3 La Risoluzione 1325 e i responsabili dell'implementazione

Considerando nello specifico il settore pace e sicurezza, la Risoluzione sviluppa la dimensione di genere lungo tre direttrici, comunemente indicate come le "3P"²⁹. La più tradizionale e consolidata è la dimensione umanitaria che offre alle donne **Protezione** specifica dalle violenze di genere in tempo di guerra. Quella relativa alla **Promozione** dei diritti umani inserisce la 1325 tra gli strumenti internazionali a garanzia dei diritti delle donne, rendendola complementare alla Convenzione CEDAW³⁰, con la quale condivide alcuni fondamentali obiettivi³¹. L'ultima, la più innovativa, considera il ruolo attivo delle donne nella risoluzione delle dinamiche di conflitto: la **Partecipazione** ai tavoli negoziali e alle missioni sul campo e la ricostruzione valorizza le esperienze delle donne nella costruzione della pace e nella mediazione.

La Risoluzione³² si apre con **richiami a documenti ed eventi** che hanno preceduto la sua adozione (tra cui altre risoluzioni "tematiche" correlate, come quella sui bambini nei conflitti armati e sulla protezione dei civili, la Piattaforma d'Azione di Pechino e la stessa Carta delle Nazioni Unite³³) e riporta le considerazioni che hanno determinato la necessità dell'adozione della Risoluzione quali:

- **l'impatto dei conflitti armati sulle popolazioni civili** che rappresentano la larga maggioranza delle vittime, in una percentuale inversa rispetto al passato (oggi 10% combattenti e 90% civili) e in particolare l'impatto sulle donne, numericamente prevalenti tra le vittime civili e che costituiscono, insieme ai bambini, l'80% di rifugiati e sfollati;
- **il riconoscimento esplicito del ruolo delle donne** nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, tema introdotto dalle dichiarazioni del Consiglio di Sicurezza e del Presidente del Consiglio stesso nel marzo e nel giugno del 2000;
- **la piena applicazione del diritto internazionale**, che garantisce la protezione degli individui e che tutela i diritti delle donne e dei bambini nella fase post-conflitto;
- L'urgente necessità dell'introduzione della **dimensione**

di genere nelle operazioni di *peacekeeping*, così come la formazione specifica per tutto il personale partecipante alle missioni e la raccolta dei dati disaggregati per sesso (ancora oggi scarsamente disponibili).

Il corpo del testo della risoluzione si struttura in 6 principali sezioni:

La prima sezione (paragrafi 1-5) **riguarda la partecipazione delle donne nelle sedi decisionali** che si occupano di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti ai diversi livelli (nazionale, regionale e globale) e nelle operazioni sul terreno.

Il primo impegno enunciato riguarda gli Stati membri: sono loro a dover assicurare la presenza delle donne o indicare le candidature nelle strutture deputate. Una serie di impegni riguardano lo stesso Segretario Generale delle Nazioni Unite. Tra le azioni previste: la selezione di candidate donne per lo svolgimento di incarichi di alto livello, la presenza nelle missioni sul campo nelle diverse componenti (osservatori militari, polizia civile, personale a difesa dei diritti umani e personale umanitario), la previsione di figure (quali oggi le *Gender Focal Point* e le *Gender Advisor*) dedicate ad assicurare il *mainstreaming* nelle operazioni di *peacekeeping*³⁴.

Due specifici paragrafi (6 e il 7) **sono dedicati alla formazione** con previsioni che riguardano sia il Segretario Generale sia gli Stati membri, chiamati a fornire materiali e linee guida e a introdurre, con adeguato supporto finanziario, tecnico e logistico, moduli dedicati nei programmi di addestramento delle componenti civili e militari destinate a operare sul terreno.

Alcuni degli aspetti più innovativi e importanti si trovano nel successivo paragrafo (8), che menziona le sedi decisionali rilevanti in relazione alla pace e alla sicurezza (quali i tavoli negoziali) e che fa riferimento esplicito alle iniziative di pace delle donne locali e ai processi autoctoni di risoluzione dei conflitti. Si richiede che la prospettiva di genere e la considerazione dei bisogni specifici delle donne siano assicurate da tutti i negoziatori nel guidare le varie fasi di ricostruzione e

²⁹ Il paradigma delle "3P" originariamente proposto dall'NGOWG, è oggi diffusamente interpretato come descritto nel testo. Tradizionalmente invece si identificava una delle 3 P con la "Prevenzione della guerra".

³⁰ Convenzione per l'Eliminazione di ogni forma di Discriminazione contro le Donne è uno dei trattati internazionali più completi sui diritti delle donne. Il suo testo, approvato il 18 dicembre 1979 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite è stato sottoscritto da 186 Stati tra cui l'Italia.

³¹ Per un'analisi comparata tra CEDAW e UNSCR 1325 si veda *Women, Peace & Security. CEDAW and UNSCR 1325: A Quick Guide*, UNIFEM 2005. www.unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=104,

³² Si veda il testo commentato da UNIFEM, *Security Council Resolution 1325 annotated and explained* disponibile alla pagina: http://womenwarpeace.org/docs/Annotated_1325.pdf

³³ Come Kofi Annan ricordò nel dibattito che ha preceduto l'adozione della Risoluzione, per le Nazioni Unite l'obiettivo dell'eguaglianza è inscindibile da quello di salvare le future generazioni dal flagello della guerra.

³⁴ Come previsto nella 23° sessione speciale dell'Assemblea Generale, dalla Windhoek Declaration e dal Piano d'azione della Namibia adottati il 31 maggio 2000 in occasione del seminario organizzato dal DPKO.

stabilizzazione (dalla transizione e nel *post-conflict peacebuilding* fino alla ricostruzione delle istituzioni).

Seguono una serie di paragrafi (dal 9 all'11) **che ripercorrono le sezioni del diritto internazionale** che costituiscono il quadro giuridico di riferimento in materia di protezione. Ci si richiama alla normativa di diritto internazionale umanitario che si rivolge direttamente "a tutte le parti coinvolte" in un conflitto armato; ai diritti umani delle donne e alla CEDAW; alla normativa sui rifugiati e allo Statuto della Corte Penale Internazionale³⁵ che segna uno sviluppo decisivo in materia di violenza sessuale³⁶ in situazioni di conflitto.

La penultima sezione (paragrafi 12- 15) **entra nel merito delle misure e degli strumenti d'intervento** in aree quali: l'assistenza ai rifugiati, il disarmo, la smobilitazione e il reinserimento dei combattenti - oggi sempre più frequentemente anche donne; la mitigazione dell'impatto delle sanzioni sulla popolazione civile. Importante l'indicazione a tener conto degli aspetti di genere, nelle missioni del Consiglio di Sicurezza, anche attraverso la consultazione delle donne e dei gruppi di donne locali.

- **La sezione conclusiva** (paragrafi 16-18) **fornisce indicazioni per garantire il monitoraggio e l'applicazione** della Risoluzione all'interno del sistema

Nazioni Unite. Si invita il Segretario Generale a promuovere uno studio sui temi della risoluzione che potrà essere messo a disposizione degli Stati membri dell'ONU, e a riportare nei suoi rapporti al Consiglio di Sicurezza dei progressi avuti in questo campo.

La Risoluzione si chiude con una formula di rito con cui il Consiglio di Sicurezza si assume la responsabilità di proseguire nel suo impegno in materia.

Dal 2000 sono stati realizzati diversi studi³⁷ e si sono susseguiti una lunga serie di rapporti³⁸ e dichiarazioni presidenziali sul tema affrontato dalla 1325.

A seguire e monitorare l'applicazione di questo impegno contribuisce anche la società civile: la Lega internazionale delle donne per la pace e la libertà (WILPF) ha attivato dal 2006 un accurato sistema di monitoraggio - il Security Council Monitor - che consente di avere dati aggiornati sulla presenza di riferimenti alla dimensione di genere non solo nei rapporti del Segretario Generale³⁹ ma anche in tutte le risoluzioni e nei dibattiti del Consiglio di Sicurezza. Il gruppo di lavoro delle ONG di New York ha elaborato un documento breve ma efficace che elenca una serie di domande guida per la redazione di risoluzioni che includano l'ottica di genere⁴⁰.



Jenny Matthews/ActionAid

³⁵ La CPI è il primo tribunale internazionale permanente creato attraverso un trattato (Trattato di Roma entrato in vigore nel 2002) per porre fine all'impunità degli autori dei crimini più gravi a livello internazionale.

³⁶ Seppure alla violenza di genere sia dedicato uno specifico spazio nella risoluzione 1325, il tema diverrà centrale solo nella successiva risoluzione su donne, pace e sicurezza (1820).

³⁷ Si veda: *Women, Peace and Security*, UN Publication 2002 presentato dal Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza nell'ottobre 2002 e Elisabeth Rehn, Ellen Johnson Sirleaf *Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building*, UNIFEM 2002.

³⁸ Il primo in ordine di tempo è il rapporto del 2002; l'ultimo riguarda gli indicatori (S/2010/173). Per un elenco dettagliato dei vari documenti (incluse le dichiarazioni presidenziali) si veda il recente *Security Council Report* (n. 2/2010) su *Women Peace and Security*

³⁹ Nell'ambito del PeaceWomen Project: www.peacewomen.org/security_council_monitor

⁴⁰ *SCR 1325 Checklist: Women's Participation and Gender Perspectives in Security Council Resolutions*.

BOX 3: Le responsabilità dei vari attori indicate dalla Risoluzione

La Risoluzione si è rivelata uno strumento utile perché si rivolge e impegna all'osservanza una pluralità di attori: non solo gli Stati e le strutture interne alle Nazioni Unite, ma anche tutte le parti in conflitto (anche quando si tratti di entità non statali o di forze internazionali). In particolare richiede a:

Tutti gli Stati

- porre fine all'impunità e sottoporre a giudizio i colpevoli di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, inclusi quelli perpetrati ai danni di donne e ragazze

Stati Membri delle Nazioni Unite

- aumentare la rappresentanza femminile a tutti i livelli decisionali nelle istituzioni e nei meccanismi per la gestione e risoluzione dei conflitti;
- proporre candidature femminili per incarichi di rappresentante speciale e inviato del Segretario Generale delle Nazioni Unite;
- inserire tematiche di genere nella formazione del personale civile e militare e aumentare il sostegno finanziario, tecnico e logistico per tali attività di addestramento.

Tutti gli attori coinvolti nei negoziati e nell'implementazione degli accordi di pace

- adottare una prospettiva di genere: risposta ai bisogni specifici, protezione e rispetto dei diritti umani delle donne, appoggio alle iniziative di pace promosse dalle donne locali.

Tutti gli attori coinvolti nel disarmo smobilitazione e reinserimento

- considerare i bisogni specifici delle donne nei programmi di disarmo, smobilitazione, reinserimento.

Tutte le parti al conflitto

- rispetto del diritto internazionale che protegge i diritti delle donne, protezione dalla violenza di genere, considerazione dei bisogni specifici delle donne rifugiate.

Segretario Generale delle Nazioni Unite

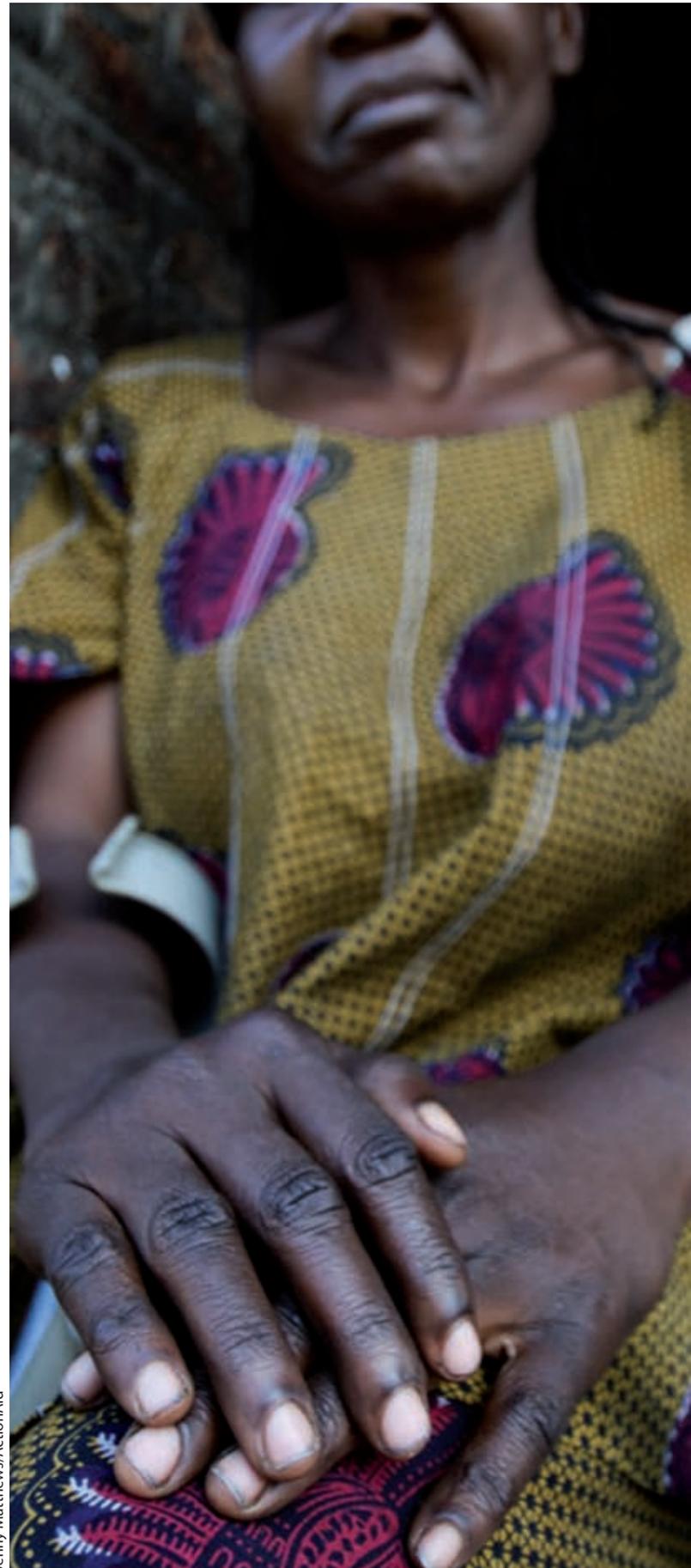
- designare un maggior numero di donne nei processi decisionali per la risoluzione dei conflitti e nei ruoli di Rappresentanti speciali e inviate;
- includere componenti di genere nelle operazioni sul terreno
- fornire agli Stati membri materiali e linee guida per la formazione di genere degli operatori;
- dare conto dei progressi ottenuti al Consiglio di Sicurezza.

Consiglio di Sicurezza

- considerare l'impatto delle sanzioni sulle donne;
- inserire la dimensione di genere nelle missioni, compresa la consultazione delle donne locali.

Dipartimento Peacekeeping Operations

- Incorporare la prospettiva di genere nelle operazioni di *peacekeeping*.



Jenny Matthews/ActionAid

1.4 Donne, pace e sicurezza: le successive Risoluzioni

Per alcuni anni la Risoluzione 1325 è rimasto l'unico strumento specificamente dedicato al tema "donne e pace", rappresentando il caposaldo delle politiche in materia. In tempi recenti, altre risoluzioni sullo stesso argomento hanno arricchito il quadro normativo e programmatico, integrandolo con previsioni dettagliate su aspetti specifici e secondo alcuni imprimendo anche un nuovo orientamento all'approccio.

Il passo decisivo è rappresentato dall'adozione della **Risoluzione 1820 del 2008**: espressamente dedicata alla violenza sessuale in aree di conflitto, sancisce l'autonomia tematica della violenza di genere. Sostenuta espressamente dagli Stati Uniti⁴¹ e dall'Italia, la sua adozione è stata unanime come per la 1325.

Il fenomeno della violenza sessuale possiede un carattere trasversale tale da richiedere un approccio olistico che analizzi le cause, la portata, la diffusione del fenomeno e coinvolga nel processo anche gli uomini⁴². Tuttavia, proprio per la sua trasversalità, la questione è stata spesso affrontata al margine di politiche più generali: tra i richiami introduttivi della risoluzione figurano infatti il documento conclusivo del Summit del Millennio con il dibattito sulla responsabilità di

proteggere, la raccomandazione generale del Comitato CEDAW⁴³, nonché lo statuto CPI che per primo ha sancito che i reati sessuali in aree di conflitto costituiscono crimini di guerra e crimini contro l'umanità.

Tutto questo, insieme al richiamo alla formazione e alle consultazioni con le reti di donne, garantisce continuità di approccio con la 1325 anche se la prospettiva della 1820 risulta più circoscritta, vedendo nella violenza e nell'intimidazione l'impedimento al ruolo pubblico delle donne nelle situazioni post-conflitto. Tra gli elementi di forza della 1820 figurano: l'appello all'immediata cessazione della violenza (e allo sviluppo della politica di "Tolleranza Zero"); il riconoscere che la violenza sessuale - utilizzata come tattica di guerra deliberatamente indirizzata ai civili - è questione rilevante per la pace e la sicurezza internazionali; il possibile uso di sanzioni e l'esclusione totale dell'amnistia per i reati; il ruolo della *Peacebuilding Commission*⁴⁴.

L'aspetto di maggiore rilievo è la consapevolezza di dover affrontare le cause del problema contrastando i miti che sono all'origine della violenza di genere.

BOX 4: La violenza di genere nei territori di conflitto

Bosnia Erzegovina: **20.000 – 50.000 casi di stupro** (primi anni 1990).

Ruanda: **250.000 – 500.000 casi di stupro** (1994).

Sierra Leone: **50.000 – 64.000**: le donne sfollate che hanno subito violenze sessuali da parte di combattenti.

Repubblica Democratica del Congo: una **media di 40 donne** stuprate ogni giorno (2007-2009).

Fonte: Campagna Nazioni Unite *UNACTION - Stop Rape Now*. Adattamento a cura di Luisa Del Turco

Tra il 2007 e il 2009 su **450** casi di abusi sessuali attribuiti a *peacekeeper*, solo 29 sono stati perseguiti; nel 2010 su 45 casi attribuiti a personale delle Nazioni Unite ne sono stati perseguiti 13⁴⁵

Fonte: Unità Condotta e Disciplina dell'ONU. Adattamento a cura di Luisa Del Turco

⁴¹ "This world body now acknowledges that sexual violence in conflict zones is indeed a security concern. We affirm that sexual violence profoundly affects not only the health and safety of women, but the economic and social stability of their nations" – US Secretary of State, Condoleezza Rice, 19 giugno 2008.

⁴² Per il lavoro con e sugli uomini si veda tra gli altri: *Together for Transformation – Men, Masculinities and Peacebuilding*, IFOR Women Peacemakers Program, 2010. Punto di riferimento è la campagna "Fiocco bianco" (The White Ribbon Campaign: men working to end violence against women) presente in oltre 50 Paesi. www.whiteribbon.ca

⁴³ La raccomandazione 19 del Comitato CEDAW (1992) prevede di prevenire, indagare e punire, ai sensi della legislazione nazionale, gli atti di violenza contro le donne, compiuti dallo Stato o da soggetti privati.

⁴⁴ Organismo introdotto in anni recenti (deciso in occasione del World Summit 2005).

⁴⁵ Dati riportati dall'Ambasciatore Anwarul K. Chowdhury nel suo intervento "Genesis of UN Security Council Resolution 1325. What next after 10 years?", US Institute of Peace, Washington, 27.07.2010. Per le statistiche sugli abusi compiuti da peacekeepers si veda il sito dell'Unità Condotta e Disciplina dell'ONU <http://cdu.unlb.org/Statistics/TotalAllegationsforAllCategoriesofMisconductPerYearExcludingSexualExploitationandAbuse.aspx>



TABELLA 1: Le Risoluzioni 1325 e 1820 a confronto

Traduzione e adattamento da schema proposto da UNACTION - UNIFEM, a cura di Luisa Del Turco

1325

1. Focus: partecipazione/ruolo attivo delle donne nella promozione della pace.
2. No ai provvedimenti di amnistia "ove possibile".
3. Formazione su protezione, diritti e bisogni delle donne e sulla loro partecipazione al *peacekeeping*.
4. Preservare il carattere civile dei campi rifugiati e prevenzione della violenza al loro interno.
5. No riferimento a sanzioni per i colpevoli di SGBV, valutazione d'impatto delle sanzioni sulle donne.
6. No strategia per migliorare la comunicazione con il Consiglio.
7. Previsione di misure specifiche di protezione dalla SGBV.
8. No strumenti di coordinamento.
9. Nessun riferimento alle cause profonde della violenza sessuale in situazioni di conflitto.
10. Nessun riferimento alla *Peacebuilding Commission* (istituita nel 2005).

1820

1. Focus: violenza di genere come questione specifica e autonoma, legata a pace e riconciliazione.
2. Esclusione dei crimini legati alla violenza sessuale dai provvedimenti di amnistia.
3. Formazione specifica sulla violenza sessuale per operatori ONU di pace/umanitari e piena attuazione della politica "Tolleranza Zero".
4. Sviluppo di meccanismi efficaci di protezione delle donne nei campi rifugiati anche in consultazione con le donne.
5. Possibile impiego di sanzioni per contrastare la violenza sessuale.
6. Rapporto globale entro il 30 giugno 2009.
7. Indicazione di misure concrete per migliorare l'assistenza alle vittime.
8. Riferimento alla UNACTION.
9. Considerazione delle cause profonde della violenza sessuale in situazioni di conflitto.
10. Ruolo della *Peacebuilding Commission*.



© Alberto Giuliani - Fondazione Pangea Onlus

La **Risoluzione 1888**, adottata nel settembre 2009, nella premessa contiene la conferma di alcune importanti indicazioni già presenti nella 1820 (legame tra la violenza sessuale come strumento di guerra, pace e sicurezza internazionali; necessità di coinvolgimento delle donne e delle loro reti). La nuova Risoluzione registra anche alcuni dei risultati conseguiti, quali la pubblicazione del rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla realizzazione della 1820⁴⁶, la maggiore presenza femminile tra le forze di *peacekeeping* e l'impegno del DPKO per l'elaborazione di linee guida per il personale delle missioni. Le novità introdotte riguardano il rafforzamento dell'azione di risposta alla violenza ed è richiesto al Segretario Generale la creazione di nuove strutture dedicate: un team di esperti da inviare in situazioni particolarmente critiche, un rappresentante speciale del Segretario Generale per coordinare gli sforzi nella lotta contro la violenza sessuale, la possibilità di un'*expertise* di sostegno quale la *Women's Protection Adviser*; un più efficace sistema di monitoraggio degli abusi e violenze commesse da *peacekeeper*. Per molti di questi impegni sono previste scadenze precise, a garanzia della loro attuazione in tempi adeguati.

Nella **Risoluzione 1889**, l'ultima adottata sul tema, torna centrale l'aspetto della partecipazione delle donne alla prevenzione e risoluzione dei conflitti e alla costruzione della pace. In linea con le precedenti Risoluzioni, la 1889 riprende alcune delle premesse delle due risoluzioni "sorelle" e fa il punto sui risultati più significativi conseguiti (come l'aumento delle donne in posizioni dirigenziali tra il personale delle missioni).

L'aspetto di maggior risalto sta nel riconoscimento esplicito del fatto che nelle aree di conflitto le donne "*continuano a essere spesso considerate come vittime e non come attrici*". Riportando il ruolo cruciale delle donne al centro del lavoro sulle dinamiche di conflitto, si supporta la loro *leadership* in ogni livello di intervento, attraverso il sostegno alle organizzazioni di donne e con il contrasto alle attitudini sociali che ostacolano la loro partecipazione su un piano di equità, si incoraggia la loro partecipazione alle missioni di *peacekeeping* e *peacebuilding*, si ribadisce la necessità della presenza di figure dedicate e l'obiettivo del *mainstreaming* in diversi settori (istruzione, assistenza ai rifugiati, *peacebuilding*, disarmo...). L'impegno ad attuare pienamente la 1325 si concretizza con la previsione di un sistema di indicatori e apre una fase proficua di confronto a più livelli e in varie sedi su dati concreti.

CASO PAESE 1: Il lavoro di ActionAid nella Repubblica Democratica del Congo

Il lavoro di ActionAid sulla violenza di genere in situazioni di conflitto e post-conflitto ha dato a molte donne l'opportunità di far sentire le loro voci, che sono diventate strumenti di riflessione, memoria, mobilitazione. Le storie che ci vengono da Paesi come l'Afghanistan, la Sierra Leone, la Repubblica Democratica del Congo e il Burundi⁴⁷ dimostrano come le donne, pur dovendo affrontare drammi esistenziali quotidiani, abbiano ancora la forza di mettere in discussione le relazioni di potere e le ragioni all'origine di guerra e conflitto. Sono storie che dovrebbero illuminare e influenzare i processi di pace e la *leadership* politica che li guida. I progetti realizzati in particolare in Repubblica Democratica del Congo, Sierra Leone e Burundi hanno avuto come obiettivo principale il rafforzamento della soggettività politica delle donne, la loro capacità di mobilitazione e di protagonismo. Nelle aree in cui ActionAid ha lavorato sono nati forum di donne, gruppi di ragazze nelle scuole, campagne di pressione politica, iniziative per consentire maggiore partecipazione da parte della popolazione femminile ai processi di trasformazione dei conflitti e di costruzione della pace. ActionAid ha sperimentato come, nelle emergenze umanitarie, il ruolo delle donne cambi continuamente facendole diventare in negativo vittime e corpi, campi di battaglia per gli schieramenti che si combattono, e in positivo operatrici di pace e di benessere comunitario.

La Repubblica Democratica del Congo, situata nell'Africa centrale è uno dei Paesi più vasti e ricchi del continente. Nonostante sia ufficialmente uscita, nel 2003, da quella che è stata chiamata "prima guerra mondiale africana" - costata dal 1996 almeno 6 milioni di morti - la stabilizzazione e la sicurezza sono ancora molto lontane. Con il supporto delle Nazioni Unite e della MONUC - la missione di *peacekeeping* più ampia e costosa al mondo - nel luglio del 2006 si sono svolte le prime elezioni libere dopo 40 anni. Ma il conflitto in Nord Kivu continua, nonostante gli accordi di pace firmati nel gennaio del 2008. Gli anni di guerra hanno portato a un quasi completo crollo delle strutture economiche e sociali e hanno consegnato il Paese a una delle più vaste crisi umanitarie al mondo. **La violenza contro le donne - prevalentemente sotto forma di stupro - è stata ed è tuttora usata come arma di guerra da numerosi gruppi coinvolti nel conflitto.** Gli stupri sono spesso commessi in luoghi

pubblici, davanti ai membri della famiglia della vittima (compresi i figli) per provocare umiliazioni, rompere i legami sociali e comunitari, per forzare emigrazioni di gruppi o per punire o dissuadere le comunità nel supportare i gruppi armati rivali. Migliaia sono le donne che sono state rapite per diventare schiave sessuali per le milizie. Nel luglio del 2007 Yakin Erturk, Inviato Speciale delle Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite, ha definito la situazione di violenza nell'area la peggiore crisi che avesse mai visto. Rama Yade, ex Segretario di stato responsabile per i Diritti Umani del Ministero degli Esteri francese, di ritorno da una visita ha detto: *"Sono stata in Nord Kivu, Sud Kivu e ho visto cose che non avevo mai visto prima. Mi sento come se avessi visto come è fatto l'inferno. È una tragedia dimenticata"*. Nel 2008 sono stati riportati 7.703 casi di violenza sessuale da parte dell'esercito e dei gruppi armati; dall'inizio dell'operazione militare Kimia II, lanciata nel gennaio 2009, sono stati registrati più di 1.000 morti, altri 7.000 casi di donne e bambine stuprate, 6.000 case distrutte e altre 900.000 persone rimaste senza casa. L'ultimo caso terrificante risale alla scorsa estate. Lo *UN Joint Human Rights Office* della Repubblica Democratica del Congo ha pubblicato a fine settembre 2010 i dati preliminari di un'indagine⁴⁸ fatta in merito a una serie di stupri di massa, opera di gruppi armati nella regione Walikale nella provincia del Nord Kivu tra il 30 luglio e il 2 agosto di quest'anno. Nel rapporto si parla di almeno 303 civili stuprati (in molti casi più di una volta) di cui 235 donne, 52 bambine, 13 uomini, 3 bambini. Senza contare le case distrutte e almeno 116 persone costrette a lavori forzati. Il documento sottolinea che si tratta di numeri molto probabilmente al ribasso, visto che gli attacchi nella zona stanno continuando, cosa che ha tra l'altro impedito di completare l'investigazione. I responsabili di questi atti sono circa 200 miliziani appartenenti alle Forze Democratiche per la Liberazione del Rwanda (FDLR), a gruppi Mai Mai Checka e a forze vicine al colonnello Emmanuel Nsengiyumva. Il documento sottolinea l'incapacità da parte della missione MONUSCO di prevenire attacchi alla popolazione civile e debolezze operative.

"Eravamo tre ragazze sulla strada per Cirunga. I soldati ci hanno fermate, stuprate e condotte al loro accampamento che era vicino. Sono stata trattenuta lì un mese, controllata a vista tutto il tempo. Nessuno mi parlava. Quando volevano venivano da me e mi

⁴⁷ Storie dal Burundi, RDC e Sierra Leone sono state raccolte nel rapporto *"Her Stories: Empowering Women Against Violence in Africa"* pubblicato nel marzo del 2010 da ActionAid e scaricabile a questo link: www.actionaid.org/assets/pdf%5CVAW_HerStories_final2.pdf

⁴⁸ Il rapporto in francese è consultabile a questo link: <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4104>



Jenny Matthews/ActionAid

stupravano. Erano molto violenti. Ho passato giorni interi a piangere, supplicando Dio che mi liberasse da quell'inferno." [ragazza di 23 anni, Kabare - Provincia del Sud Kivu, aprile 2009].

ActionAid lavora nella Repubblica Democratica del Congo dal 1996⁴⁹ e ha iniziato una campagna specifica contro la violenza sessuale nel Nord e Sud Kivu nel 2007. Il programma, che è stato finanziato dalla cooperazione danese⁵⁰, offre supporto psicologico, sociale, legale ed economico alle vittime di violenza. Sono stati formati 42 operatori psicologici appartenenti a diverse organizzazioni locali, che a loro volta forniscono consulenza e ascolto alle donne vittime di violenza. Per gruppi di donne diventate sieropositive in seguito a una violenza sessuale, sono stati organizzati corsi per iniziare piccole attività imprenditoriali o classi di alfabetizzazione. Si è fornita formazione legale sui diritti umani e in particolare sui diritti delle donne a 84 poliziotti. Infine, è stata creata e sostenuta una campagna nazionale per la promozione dei diritti delle donne che potesse sensibilizzare membri del governo, della polizia e del sistema giudiziario. Marie Bunyemy Kahoto, attivista di FESA (ONG che lavora dal 1996 a Uvira, nel Sud Kivu) testimonia: *"Grazie alle attività che abbiamo condotto dal luglio del 2008 con il sostegno di ActionAid, le donne che hanno partecipato alle sessioni di formazione oggi hanno preso coraggio, parlano pubblicamente e hanno imparato a contrastare la loro marginalizzazione"*. Durante la Conferenza per la pace, la sicurezza e lo sviluppo svoltasi nelle province del Nord e Sud Kivu, nel gennaio 2008, molte delle donne che hanno preso parte al

programma si sono unite per denunciare le atrocità commesse chiamando le autorità a contrastare le violenze ancora in corso. **Se il percorso di accompagnamento alle donne vittime di violenza non si ferma all'assistenza, si favorisce un processo di empowerment delle stesse all'interno delle famiglie e delle comunità, in cui si possono sfidare i presupposti di disuguaglianza e marginalizzazione che sono alla base della violenza.** Liberata Rubumba Buratwa, Vice Amministratore del distretto di Rutshuru nel Nord Kivu conferma: *"Il supporto che abbiamo ricevuto da ActionAid ci ha aiutate a rivolgerci con maggiore efficacia alle istituzioni, a lavorare per la sensibilizzazione pubblica sulla dimensione della violenza e a contrastare la situazione di omertà e impunità"*.

ActionAid è convinta che l'eliminazione della violenza contro le donne sia inseparabile dal più ampio obiettivo di garantire eguaglianza di genere. Consideriamo riusciti alcuni dei nostri progetti quando riusciamo ad assicurare giustizia alle donne vittime di violazioni e violenze, quando le sosteniamo nei processi di reintegrazione sociale, quando registriamo dei cambiamenti di comportamento nelle comunità. Al centro di ogni successo c'è la forza, la resistenza, la ricchezza delle donne che con dedizione, coraggio e impegno lavorano all'interno di gruppi, organizzazioni locali, comunità. Sono queste donne che chiedono attenzione e assunzione di responsabilità da parte degli operatori umanitari, dei decisori politici, delle forze di pace e degli altri soggetti che operano in situazioni di conflitto.

⁴⁹ Per una panoramica sul lavoro di ActionAid nel Paese si veda: www.actionaid.org/drc

⁵⁰ Nel 2009 ActionAid Italia ha raccolto 50.000 euro nell'ambito di un appello promosso dall'Agenzia italiana di risposta alle emergenze (AGIRE) www.agire.it/it/appello_it/AGIREperAfr_it/iproge_it/repdemco_it.html.

1.5 Dalla retorica alla realtà: Piani Nazionali d’Azione, indicatori e monitoraggio

“Un piano di azione nazionale su donne, pace e sicurezza non è semplicemente un documento o un prodotto ma un processo che vive. La leadership politica, i ministeri rilevanti, le forze armate, la polizia e la società civile si collegano e restano partner dei processi di monitoraggio e implementazione.” [Mary Robinson, Oslo International Conference on indicators for monitoring 1325/1820 novembre 2009]

Nel 2004, mentre le Nazioni Unite sviluppavano il loro Piano d’Azione globale, il Segretario Generale faceva appello agli Stati perché adottassero strumenti d’implementazione della Risoluzione 1325 a livello nazionale. Anche gli Stati iniziarono quindi ad adottare piani che descrivono gli impegni e le risorse necessarie indicando i tempi e i responsabili per ogni attività prevista, evitando duplicazioni e ottimizzando i risultati (NAP).

Ad oggi una ventina di Paesi hanno elaborato un piano specifico per attuare la 1325, di cui la metà europei, ma solo 9 membri dell’Unione europea (prevista a breve l’aggiunta di Francia e Irlanda). Altri Paesi sono già alla fase di revisione o in fase avanzata di realizzazione (tra questi Regno Unito, Danimarca e Svezia). Alcuni governi (Colombia, Israele e Isole Fiji) hanno invece preferito integrare le previsioni della risoluzione nelle politiche già esistenti a livello nazionale evitando l’adozione di uno specifico Piano Nazionale d’Azione. L’Italia non ha ancora un piano di azione, ma si rimanda alla seconda parte di questo documento per un’analisi specifica della situazione del nostro Paese.

Anche se non esistono modelli standard per un piano d’azione⁵¹ si possono comunque individuare alcuni criteri generali, sulla base delle lezioni apprese e delle buone pratiche sviluppate in questi dieci anni (a elaborarle tra gli altri INSTRAW⁵², NGOWG⁵³, EPLO GPS)⁵⁴.



1. Danimarca (2005)
2. Gran Bretagna (2006)
3. Norvegia (2006)
4. Svezia (2006)
5. Svizzera (2007)
6. Austria (2007)
7. Olanda (2007)
8. Islanda (2008)
9. Spagna (2007)
10. Costa d’avorio (2007)
11. Uganda (2008)
12. Finlandia (2008)
13. Liberia (2009)
14. Belgio (2009)
15. Portogallo (2009)
16. Cile (2009)
17. Filippine (2010)
18. Sierra Leone (2010)
19. Ruanda (2010)

TABELLA 2: Piani Nazionali d’Azione nel mondo⁵⁵

Paesi “amici” della 1325 – Gruppo di pressione informale di Stati membri delle Nazioni Unite, costituitisi sotto la guida del Canada per accelerare la realizzazione della Risoluzione – ne fanno parte tra gli altri: Bangladesh, Canada, Cile, Colombia, Finlandia, Germania, Namibia, Paesi Bassi, Nuova Zelanda, Norvegia, Filippine, Singapore, Sudafrica, Svezia, Svizzera, Regno Unito, Stati Uniti.

⁵¹ Il NAP della Danimarca è stato il primo in ordine di tempo, ed è tra i più sintetici: non indica meccanismi e tempi di monitoraggio e realizzazione. Rispetto ai tempi di elaborazione, il NAP norvegese è uno di quelli che ha richiesto meno tempo (4 mesi mentre in Svezia ne sono stati impiegati 18).

⁵² *Securing equality engendering peace: A Guide to Policy and Planning on Women Peace and Security*, INSTRAW 2006.

⁵³ Si veda il Capitolo II “National Action Plans & Strategies on Women Peace and Security” da *From Local to Global: Making Peace Work for Women*, NGO Working Group on Women, Peace and Security, Security Council Resolution 1325 - Five Years On Report, 2005.

⁵⁴ Una raccolta di casi di studio (che comprende anche il caso Italia) *UNSCR 1325 in Europe. 21 case studies of implementation* è stata pubblicata lo scorso giugno da EPLO GPS, gruppo di lavoro su Genere Pace e Sicurezza dello European Peacebuilding Liaison Office: il documento raccoglie le testimonianze dirette dell’azione di advocacy della società civile a partire da un seminario svolto a Bruxelles nel settembre 2010.

⁵⁵ Si veda: www.un-instraw.org/es/peace-and-security/knowledge-management/national-action-plans-on-resolution-1325.html

1.5.1 Fattori di stimolo e ostacoli

Tra i fattori che facilitano il processo di elaborazione del Piano Nazionale d’Azione può esserci l’impegno personale di un personaggio politico di rilievo (come avvenuto in Austria), l’influenza e l’esempio di altri Paesi (come per la Francia che ha iniziato il processo a partire dal primo incontro di Stati membri dell’Unione europea sul tema) o l’azione di pressione della società civile (così avvenuto in Finlandia). Particolarmente utile la creazione di piattaforme di organizzazioni che conducono azioni di *advocacy* (come in Belgio, Finlandia, Irlanda). Talora composti anche da rappresentanti governativi, di organismi internazionali e università, questi network svolgono attività di sensibilizzazione rivolte a media, responsabili politici, grande pubblico attraverso conferenze, *training* e campagne⁵⁶.

Un innovativo strumento di promozione dei Piani Nazionali d’Azione è il “*twinning*”, partnership *ad hoc* tra Paesi occidentali e Stati “fragili” finalizzate all’elaborazione e all’attuazione del piano (ad esempio, l’Olanda si è gemellata con la Liberia e l’Irlanda con Timor Est).

Spesso, uno dei maggiori ostacoli all’adozione del piano è la scarsa conoscenza degli impegni derivanti dalla Risoluzione da parte dei decisori politici: in alcuni Paesi, tra cui sembra collocarsi l’Italia, il tema *donne, pace e sicurezza* non figura nei programmi dei partiti e raramente è oggetto di dibattito nelle sedi istituzionali e accademiche. Anche laddove la Risoluzione è più nota possono comunque persistere difficoltà dovute al mancato riconoscimento della specificità del tema.

TABELLA 3: Piani Nazionale d’Azione di REGNO UNITO⁵⁷ e PAESI BASSI⁵⁸ a confronto

Fonte: Sheriff - Barnes⁵⁹. Traduzione e adattamento a cura di Luisa Del Turco

Paese	Ministeri coinvolti	Consultazione società civile	Monitoraggio e valutazione	Contenuti principali	Meccanismi di coordinamento	Data adozione
Olanda	Esteri, Difesa, Interno, Kingdom Relations	Estese consultazioni dalle prime fasi di elaborazione. Firma di 15 ONG al Piano Nazionale d’Azione	Lista di attività e attori responsabili inclusa nel Piano Nazionale d’Azione	1. Quadro legale 2. Prevenzione dei conflitti, mediazione, ricostruzione 3. Cooperazione internazionale 4. Missioni di pace 5. Armonizzazione e coordinamento	Ministero Affari Esteri responsabile di organizzare e coordinare il gruppo di lavoro	Dicembre 2007 (validità 2008-11)
Regno Unito	Ministero esteri e Ufficio del Commonwealth, Dipartimento sviluppo internazionale, Ministero Difesa, Missione inglese presso l’ONU, Commissione Nazionale delle Donne	Limitate consultazioni con rete di ONG durante l’elaborazione, consultazioni regolari nella fase di implementazione Il Piano Nazionale d’Azione indica la necessità di consultazioni con la società civile	Non esistono indicatori nel Piano Nazionale d’Azione (anche se si dice che esistono ma non sono pubblici)	1. Supporto al mainstreaming di genere all’ONU 2. Training e policy nel HMG 3. Giustizia (incluso per SGV) 4. DDR 5. Lavoro con le ONG	Cross-Whitehall 1325 Action Plan (Foreign and Commonwealth Office, Department for international Development, Ministry of Defence) Gruppo specifico di parlamentari	Marzo 2006 (successiva revisione)

⁵⁶ In Svezia *Operation 1325* include solo ONG. In Norvegia *Forum 1325* comprende anche istituzioni e individui. Il Canadian Committee on Women Peace and Security è composto da parlamentari, rappresentanti del governo e della società civile.

⁵⁷ www.gapsuk.org/docs/UK_action_plan_public_version_Sept_06.pdf

⁵⁸ www.mfa.nl/aspx/download.aspx?file=/contents/pages/50897/nap1325-en.pdf

⁵⁹ A. Sheriff – K. Barnes, *Enhancing the EU response to women and armed conflict*, citato (studio realizzato per la Presidenza slovena dell’Unione Europea).

BOX 5: Olanda⁶⁰, esperienza unica o modello esportabile?

Il Piano Nazionale d’Azione olandese - 60 pagine con il promettente titolo *“Taking a stand for Women Peace and Security”* - è stato presentato il 4 dicembre 2007 dal Ministero degli Esteri. In nessun altro Paese il coinvolgimento della società civile - esplicitamente menzionato nel Piano che vede la firma anche di 15 ONG - è stato così forte e diretto sin dalla fase di elaborazione. La piattaforma di genere e sviluppo olandese (WO=MEN)⁶¹ ha fornito input per le *“Pink Notes”* che hanno integrato la bozza del piano elaborata dal Ministero degli Esteri. Dopo l’adozione del testo definitivo, la Piattaforma si è evoluta in una struttura permanente, il *“gruppo di lavoro sulla 1325”*⁶² che continua oggi a svolgere un’azione di implementazione e monitoraggio (con tre incontri annuali con il governo e la redazione di rapporti ombra per la valutazione dei risultati, il primo pubblicato a un anno dal Piano). L’esperienza olandese è unica ma rappresenta un paradigma valido per la realizzazione di Piani Nazionali d’Azione secondo un approccio inclusivo.



1.5.2 Cosa contiene un Piano Nazionale d’Azione

Elementi indispensabili sono la definizione di **obiettivi specifici e realistici**, la prioritizzazione, l’indicazione dei **tempi** di realizzazione, delle **strutture** incaricate e del *budget*, la presenza di indicatori e un efficace sistema di monitoraggio e valutazione.

La mancanza di tali elementi, ritenuti essenziali soprattutto alla luce dell’esperienza acquisita, rende quasi più tollerabile un ulteriore ritardo nell’adozione del Piano rispetto a una sua inadeguata formulazione. La tendenza generale è a comprendere tutti gli aspetti della risoluzione, mentre il *focus* prescelto varia da caso a caso. Frequentemente predomina il ruolo delle donne nelle Forze Armate e nelle missioni di *peacekeeping* (è il caso del Piano Nazionale d’Azione del Cile⁶³), un approccio giudicato riduttivo soprattutto dalle organizzazioni della società civile.

Se il Piano Nazionale d’Azione *“traduce”* politiche e

strategie in azioni eseguibili, misurabili e verificabili, **gli indicatori come *“misuratori di cambiamento”* risultano tra gli elementi più importanti**. La comunità internazionale sta da tempo dedicando energie alla loro messa a punto: un’operazione complessa, che mette insieme dati qualitativi e quantitativi provenienti da diversi ambiti e livelli. Le Nazioni Unite hanno assunto l’impegno della definizione di indicatori nell’ultima risoluzione adottata su *donne, pace e sicurezza*⁶⁴. Ne è seguita un’ampia consultazione con la società civile, esperte in materia e 15 entità del sistema Nazioni Unite: il gruppo di lavoro così costituito ha preso in considerazione più di 2.500 indicatori. Il dibattito piuttosto vivace e articolato ha prodotto diversi documenti e raccomandazioni⁶⁵ e proseguirà nei prossimi mesi in vista della definizione conclusiva di tali parametri (anche in sede europea⁶⁶).

⁶⁰ Per approfondire l’esperienza olandese si può leggere: www.vrouwenenduurzamevrede.nl/brochure.htm.

⁶¹ Women & Men United and Equal in the Battle for Equality, è composta da più di 50 esperti e organizzazioni.

⁶² Vi prendono parte tra gli altri: Aim for human rights, Cordaid, ICCO, Gender Concerns International, IKV-Pax Christi, Oxfam Novib, Platform Vrouwen voor Duurzame Vrede, Multi-cultural Women for Peace and Freedom, Women’s Global Network for Reproductive Rights e Women’s Peacemakers Programme di IFOR.

⁶³ Il Piano Nazionale d’Azione in Cile è stato lanciato il 3 agosto 2009.

⁶⁴ UNSCR 1899/2009, paragrafo 17.

⁶⁵ Vedi il rapporto del Segretario Generale (S/2010/173) e le raccomandazioni degli esperti indipendenti (*“Recommendation made in the Independent Experts’ Assessment on Women Peace and Security”*).

⁶⁶ Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the UNSCR 1325 and 1820 on women, peace and security (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st11/st11948.en10.pdf>)



BOX 6: INDICATORI DELLA 1325: cosa spetta agli Stati

Fonte UNSG⁶⁷. Adattamento e traduzione a cura di L. Del Turco.

Molti degli indicatori proposti si riferiscono a obiettivi e azioni di diretta competenza del sistema Nazioni Unite mentre, per lo sviluppo delle politiche a livello nazionale, è utile esaminare quelli che riguardano le attività di competenza dei singoli apparati statali.

PREVENZIONE

Presenza di rappresentanti di associazioni femminili o delle organizzazioni della società civile in posti amministrativi o di direzione negli organismi nazionali per la tutela dei diritti umani.

Percentuale di casi segnalati di sfruttamento o abuso sessuale commessi da personale civile o militare di pace o umanitario rimandati a giudizio, o sotto inchiesta o su cui sono stati adottati provvedimenti.

Numero e percentuale di direttive stabilite dai responsabili delle componenti militari all'indirizzo dei soldati di pace che prevedono misure a tutela dei diritti fondamentali delle donne e delle ragazze.

Numero e percentuale di manuali militari, piani nazionali d'azione di gestione della sicurezza, codici di condotta, istruzioni permanenti o protocolli che prevedono misure a protezione dei diritti fondamentali delle donne e delle ragazze.

Numero e percentuale di donne nelle istituzioni e nei meccanismi nazionali e regionali e internazionali per la prevenzione, la gestione e la risoluzione dei conflitti.

PARTECIPAZIONE

Numero e percentuale di donne nel personale di mantenimento della pace militare e civile e loro incarico/posizione.

PROTEZIONE

Protezione dei diritti fondamentali delle donne e delle ragazze previsti nella legislazione nazionale in applicazione di norme internazionali.

SOCCORSO e RIABILITAZIONE

Quadri di pianificazione strategica nei Paesi affetti da conflitto che prevedono analisi, obiettivi, indicatori e *budget* che tengono conto delle differenze tra uomini e donne (settore d'intervento, beneficiari, *budget*).

Fondi destinati a organizzazioni della società civile e di donne per attività a favore delle donne che vivono in Paesi affetti da conflitto.

Fondi destinati al sostegno di programmi di soccorso e riabilitazione, pace e la sicurezza in Paesi affetti da conflitto che tengono conto delle differenze tra i sessi.

⁶⁷ Vedi il rapporto del Segretario Generale (S/2010/173) e le raccomandazioni degli esperti indipendenti ("Recommendation made in the Independent Experts' Assessment on Women Peace and Security").

1.5.3 Monitoraggio e valutazione: lentezze e lacune

Gli strumenti di monitoraggio rappresentano spesso il punto debole, l'anello mancante del ciclo di attuazione⁶⁸. Si possono individuare alcune buone pratiche che possono in parte compensare questa lacuna:

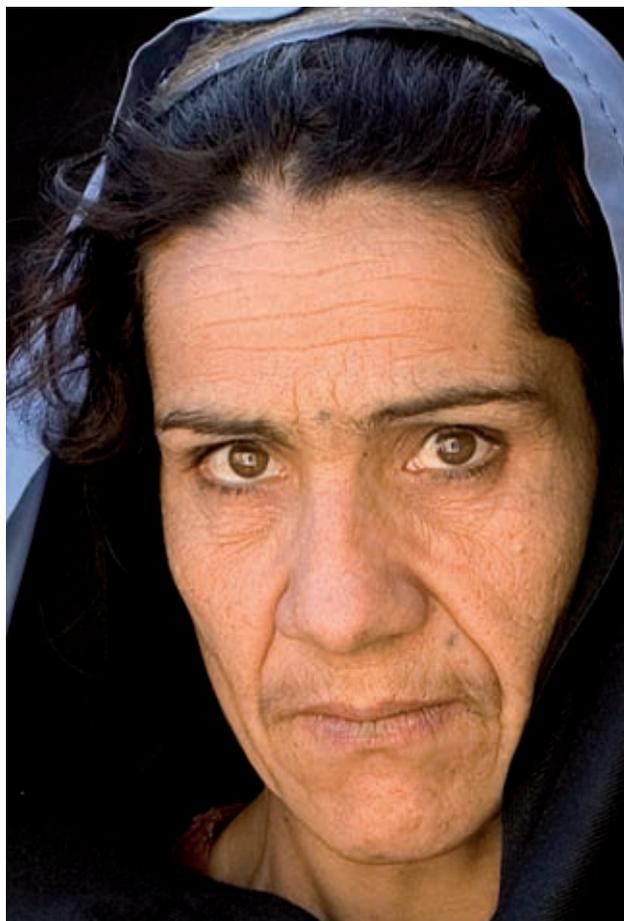
- le indagini condotte dalle ONG (come in Olanda, nel Regno Unito⁶⁹, in Svezia⁷⁰, e che nel caso del Belgio sono previste nello stesso Piano Nazionale d'Azione);
- l'impiego dei rapporti periodici CEDAW per la valutazione sulla 1325 (così avviene in Finlandia);
- gli incontri con la società civile a cadenza regolare per la verifica dell'operato dei governi (come avviene in Svizzera).

BOX 7: Obiettivi quantitativi mancati

Donne peacekeeper [Fonte IRIN⁷¹ Traduzione e adattamento a cura di Luisa Del Turco].

- **2,3% su 88.661 peacekeeper** dispiegati in 17 missioni sono donne (obiettivo indicato dalla campagna 2009 dal Segretario Generale: 10% entro il 2014).
- **8,2% su 13.221 personale di polizia ONU** sono donne (obiettivo indicato dalla campagna 2009 dal Segretario Generale: 20% entro il 2014).
- **Donne peacemaker** [Dati ricerca UNIFEM 2009⁷² Traduzione e adattamento a cura di Luisa Del Turco]
- **2,4%** dei firmatari dei 21 maggiori processi pace dal 1992 sono state donne.
- **7,6%** dei negoziatori degli 11 casi di cui si disponeva di dati erano donne.
- **Nessuna donna** ha guidato attività di mediazione in colloqui di pace promossi dall'ONU⁷³.

La diffusione di buone prassi non può tuttavia sostituire lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e verifica organico, che dovrebbe coinvolgere anche a livello nazionale un numero ampio di attori. In attesa dell'elaborazione e attuazione di meccanismi di monitoraggio adeguati, alcuni dati sembrano rendere già oggi evidenti i punti più deboli dell'attuazione della Risoluzione.



© Alberto Giuliani - Fondazione Pangea Onlus

Lo stesso Segretario Generale delle Nazioni Unite ammette che il problema di fondo rimane il **persistere di una visione di donna "vittima"**, una figura lontana dall'essere riconosciuta come *partner* chiave per affrontare e risolvere le situazioni di conflitto armato⁷⁴. Lo dimostra il fatto che la stessa **partecipazione delle donne nei contingenti di peacekeeping** sembra crescere lentamente: essa è da tempo ferma a una percentuale poco superiore al 2% e sembra irrealistico che possa arrivare entro il 2014 al 10%, come indicato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nell'agosto del 2009⁷⁵. Il sistema di reclutamento per i contingenti è

⁶⁸ Si veda il Rapporto del Segretario Generale (S/2009/465), paragrafo 72.

⁶⁹ *Global Monitoring Checklist* per misurare l'azione in aree di conflitto.

⁷⁰ Qui la società civile ha misurato l'implementazione anche nella formazione.

⁷¹ Intervista a Lt-Col Alejandro Alvarez del (DPKO) su www.irinnews.org (20 maggio 2010).

⁷² La ricerca risulta "non pubblicata". Alcuni dati ancora "in progress" dello studio *Women's Participation in Peace Negotiations: Connections between Presence and Influence* si trovano alla pagina: http://www.realizingrights.org/pdf/UNIFEM_handout_Women_in_peace_processes_Brief_April_20_2009.pdf

⁷³ Alcune eccezioni si possono riscontrare in altri contesti: un caso positivo è rappresentato da Graca Machel, nominata tra i mediatori (in tutto tre) dell'Unione africana per la crisi in Kenya nel 2008.

⁷⁴ Rapporto S/2009/465 già citato, paragrafo 68.

⁷⁵ Così Comfort Lamptey, Gender Adviser DPKO, da www.irinnews.org 20 maggio 2010.

ancora basato sulle risorse dei singoli Paesi, che sembrano reagire meglio alla richiesta di personale femminile nella polizia. La percentuale di poliziotte nelle missioni internazionali è infatti balzata negli ultimi mesi da 6,5% a 8,2%⁷⁶ producendo significativi risultati in Liberia (dove è stata impiegata la prima unità esclusivamente femminile e dove la percentuale di donne nelle forze di polizia locale è passata dal 13% al 15% in un anno). Intanto si realizzano (ad Haiti) e si preparano nuovi invii di personale tutto al femminile (anche in Liberia con poliziotte dalla Nigeria). Se a livello ufficiale i dati sul coinvolgimento di donne in posizioni di alto livello nelle missioni sul campo sono presentati come significativi, dalla società civile si levano dubbi sulla realizzazione di effettivi risultati nella partecipazione delle donne nel *peacekeeping*⁷⁷. La difficoltà maggiore sembra rimanere quella della

BOX 8: Donne in posizioni di alto livello nelle missioni sul campo ONU

[Fonte UNSG⁷⁸ Traduzione e adattamento a cura di Luisa Del Turco]

3 Capomissione⁷⁹ (in Nepal, Liberia nella Repubblica Centrafricana).

6 Vice Capomissione (Burundi, Ciad, Repubblica Democratica del Congo, Libano, Liberia e Sudan).

All'interno del DPKO: **5 SottoSegretari Generali** e Assistenti al Segretario Generale; **20 donne** a livello direttivo (livelli D-2 and D-1).

16%: percentuale complessiva di donne in posizione di *leadership* nelle missioni sul campo (era 13 % nel luglio 2007).

7 donne in 60 anni di *peacekeeping* (1948-2008) hanno rivestito il ruolo di **Rappresentante Speciale del Segretario Generale dell'ONU**.

partecipazione delle donne in attività di mediazione/negoziato, le più politicamente sensibili e certamente le più care alle donne che hanno promosso e seguono l'implementazione della Risoluzione. Una preoccupazione che ritroviamo nelle più recenti risoluzioni e dichiarazioni del Consiglio di Sicurezza⁸⁰ e che è condivisa dallo stesso Segretario Generale delle Nazioni Unite⁸¹.

Anche laddove hanno avuto un ruolo attivo nelle vicende della guerra e della pace le donne possono

subire una totale **esclusione nella fase cruciale dei negoziati**. Lo dimostrano i casi del Burundi e del Nepal dove le donne hanno comunque potuto riprendere un ruolo importante nella fase post-conflitto con una presenza significativa nelle nuove istituzioni⁸². Inoltre è da rilevare come al di fuori delle sedi istituzionali spesso la realtà quotidiana delle donne in quei contesti rappresenta ancora una vera e propria "guerra dopo la guerra" fatta di emarginazione sociale (soprattutto per quante hanno combattuto⁸³) e violenza (trasferita dall'esterno all'interno delle mura domestiche). In questa fase dunque **il ruolo delle organizzazioni della società civile rimane determinante per ottenere più efficienti e regolari raccolte di dati e verifiche degli obiettivi**.



© Alberto Giuliani - Fondazione Pangea Onlus

⁷⁶ In totale sono circa 13.000 le donne che vestono i ruoli di polizia UN.

⁷⁷ *Human Rights Watch*, Marianne Mollman, <http://ipsnews.net> (1/06/2010).

⁷⁸ I dati sono tratti dal già citato Rapporto S/2009/465.

⁷⁹ Oggi il numero è salito a 5 (con Timor Est e Cipro) secondo i dati del recente "Security Council Report" (n. 2/2010) su Women Peace and Security.

⁸⁰ "Women must play full part in peace-building, security council declares" 5.10.2009 da UN News Centre:

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=32424&Cr=Gender&Cr1=>

⁸¹ Rapporto S/2009/465 del 16 settembre 2009 già citato.

⁸² Cfr Women's Political Participation and Influence in Post Conflict Burundi and Nepal, PRIO Paper, Peace Research Institute Oslo, maggio 2010.

⁸³ Cfr www.irinnews.org, 14 aprile 2010.



© Alberto Giuliani - Fondazione Pangea Onlus

CASO PAESE 2: Il lavoro di Fondazione Pangea e delle donne in Afghanistan nel processo di pace

Fondazione Pangea ha sperimentato le conseguenze della guerra e i suoi nefandi effetti nei progetti in Afghanistan, Nepal, Repubblica Democratica del Congo, e in Sudafrica. Ovunque, sempre, accanto alle donne, malgrado le difficoltà, per ricostruire la vita e tessere la Pace. Dal 2007 Fondazione Pangea si sta impegnando anche in Italia sul tema della 1325 promuovendo conferenze e dibattiti per sensibilizzare e far conoscere i contenuti della Risoluzione e i suoi successivi sviluppi⁸⁴. L'impegno più importante a livello internazionale sul tema della 1325 viene portato avanti dalla Fondazione in Afghanistan grazie alla rete costruita con giovani attiviste afghane dal 1999 sono venute regolarmente in Italia per denunciare la tremenda condizione delle donne nel Paese. L'Afghanistan è un Paese che soffre dal 1979 la guerra: cambiano il volto e il vestito dei nemici che si contrappongono, ma non la realtà dei fatti per la popolazione⁸⁵. Dal 2001, anno dell'intervento militare internazionale⁸⁶, ad oggi il Paese ha attraversato diverse fasi. Il progressivo inasprimento della guerriglia tra "insorgenti" e truppe nazionali e internazionali⁸⁷ non favorisce il miglioramento della vita della popolazione che ancora oggi è afflitta da ogni tipo di sofferenza e privazione. Il Paese figura tra gli ultimi nella lista degli indici che misurano lo sviluppo umano. "Il trauma della guerra che le donne, come tutta la popolazione, hanno subito e continuano a subire da oltre 30 anni, ha

fossilizzato un sentimento d'instabilità, di emergenza e di tradimento che non aiuta a riappacificare gli animi e le ferite tra la popolazione, trascinandola nel sentimento di disagio, precarietà e sfiducia costante. La storia recente dell'Afghanistan ha "mangiato" l'anima a molte delle sue donne, paralizzate da regole ataviche di un patriarcato conservatore ed eccessivamente protettore, perse nelle profondità dei dolori e dell'eccessiva sofferenza che hanno subito⁸⁸."

Fondazione Pangea è in Afghanistan dal 2003, accanto alle donne per ricostruire insieme e migliorare la loro condizione di vita personale e familiare attraverso il progetto Jamila, con il microcredito e l'educazione ai diritti umani, alla salute e all'alfabetizzazione. Inoltre F. Pangea da sempre sostiene le donne attiviste che cercano di influenzare le politiche del governo afghano in favore dei diritti umani e della partecipazione femminile al processo di pace e nella società.

Dal 2001 ad oggi è emersa un'élite di donne colta e capace che ha gettato i primi semi del cambiamento, hanno denunciato a livello locale e internazionale i terribili soprusi a cui le donne e le bambine sono sottoposte, lavorando per introdurre strumenti legislativi che possono, o potranno, contrastarli. Alcune di loro, anche se con grandi sofferenze e rischiando la vita ogni giorno, occupano gli spazi della politica in

⁸⁴ www.pangeaonlus.org per consultare gli atti dei convegni del 2008 e del 2009 sul tema.

⁸⁵ Per approfondimenti si consiglia Ahmed Rashid, *Talebani*. Feltrinelli 2002.

⁸⁶ ISAF/NATO e USA - *Enduring Freedom*

⁸⁷ Per approfondimenti Ahmed Rashid, *Caos Asia*. Feltrinelli 2008

⁸⁸ Simona Lanzoni "L'acquisizione della coscienza dei propri diritti da parte delle donne Afghane" contributo apparso in "Asia Centrale Medio Oriente Nord Africa. Condizione della donna, Diritti di Genere, Empowerment e Movimenti Femminili: ombre, aperture, energie, ostacoli." Progetto Cofinanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca e dall'Università degli Studi della Tuscia.

Parlamento⁸⁹, nei ministeri, nella Commissione Indipendente per i Diritti Umani, o in impieghi per la gestione del territorio, nella polizia come nelle prefetture e negli studi legali⁹⁰. Numericamente sono ancora pochissime, ma sono l'esempio per milioni di donne, sono loro l'avanguardia della pace e del progresso in Afghanistan⁹¹. Ciò nonostante ancora molto resta da fare ed è responsabilità della comunità internazionale supportarle in questo difficile processo.

La realtà nazionale che meglio rappresenta l'espressione e le istanze dei diritti delle donne nel complesso quadro del Paese è l'Afghan Women Network,⁹² una rete di oltre 60 organizzazioni non governative femminili afgane che lavora su iniziative di formazione, pressione politica, *advocacy*, cooperazione, per assicurare la equa partecipazione delle donne nella società e il loro *empowerment*. **Tra le partecipanti all'AWN l'organizzazione partner di Fondazione Pangea, HAWCA**⁹³, è leader nel portare avanti i temi relativi alla 1325.

La Risoluzione, pur essendo lo strumento principale che delinea strategie e metodi applicabili nella peculiare situazione dell'Afghanistan rispetto alla spinosa questione di genere, non è chiaramente evocato nei documenti ufficiali relativi alle conferenze internazionali che da Bonn ad oggi⁹⁴ hanno guidato il processo di pace e ricostruzione. L'Afghanistan non ha un Piano di Azione Nazionale. Nel 2010 le attiviste afgane hanno fatto molto per l'inclusione delle donne nel percorso di pace, sia nelle politiche del governo afgano che della comunità internazionale.

> **A gennaio** in preparazione della **London Conference**⁹⁵ l'AWN, dopo una consultazione con le organizzazioni femminili afgane, ha redatto la Dichiarazione di Londra⁹⁶, ha inviato quattro attiviste alla conferenza per fare pressione sui capi di governo presenti durante le riunioni informali e una di loro ha tenuto un discorso durante la conferenza ufficiale davanti ai 70 rappresentanti dei Paesi presenti.

> **A giugno** si è svolta la **Consulta Nazionale della Pace, Peace Jirga**⁹⁷, dove per tre giorni oltre 1.600 delegati da tutto l'Afghanistan sono stati invitati a discutere le modalità del processo di pace. Circa 300 donne (ossia il 20% dei membri) hanno partecipato per far sentire la loro voce malgrado le evidenti difficoltà di dialogo. *"Il primo giorno, non avevamo scelta, ci siamo sedute accanto ai rappresentanti ultraconservatori, li abbiamo salutati ma non ci hanno risposto - racconta a F.Pangea Soraya Sobhrang della Commissione Indipendente per i Diritti Umani - Il secondo giorno abbiamo insistito a salutarli e dalla loro bocca è uscito un sibilo, il terzo giorno ci hanno salutato di loro spontanea iniziativa..."*

> **A luglio** si è tenuta la **Kabul Conference**⁹⁸. Le attiviste dell'AWN, non essendo state invitate, si sono riunite alcuni giorni prima in un "Consiglio delle donne", in coordinamento con il Ministero degli affari delle donne a Kabul. La conferenza ha riunito organizzazioni femminili e attiviste da tutto l'Afghanistan assieme ad alcuni leader del governo e della comunità internazionale⁹⁹: ne è risultato il contenuto nel **Kabul Communiqué**.¹⁰⁰

"Considerando unica l'esperienza delle deprivazioni e della guerra vissuta dalle donne, il potenziale delle donne e la loro esperienza devono essere capitalizzate negli sforzi di ricostruzione della pace. Secondo le raccomandazioni formulate nelle 28 commissioni di lavoro nella Consulta Nazionale della Peace Jirga, le donne dovrebbero essere parte integrante di tutti gli organismi delineati nel Piano di Pace e Reintegrazione in Afghanistan. I diritti delle donne e le loro conquiste non devono essere compromessi da nessun negoziato di pace o accordo. L'impegno del governo afgano a continuare lo sviluppo della Strategia Nazionale per la Sicurezza deve essere coerente con le UNSCR 1325, 1820, 1888 e 1889. Un Piano di Azione Nazionale per le donne, la pace e la sicurezza deve essere integrato come principale elemento della politica nazionale sulla sicurezza."

⁸⁹ Per approfondire: UNIFEM, *Women Parliamentarians Making a Difference in Politics - Worldwide Experiences and Practices*. Ottobre 2007 - <http://afghanistan.unifem.org/media/pubs/index.php>

⁹⁰ Per approfondire: UNIFEM, *Legal Aid Referral Centre Pamphlet: Parwan and Jalalabad*. Marzo 2008

⁹¹ Per approfondire: www.powergender.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1187

⁹² L'AWN nasce sulla spinta della Conferenza di Pechino nel 1995, dallo sforzo di donne afgane profughe in Pakistan che si danno struttura stabile nel 1996. Nel 2002 l'AWN ha aperto il proprio ufficio a Kabul.

⁹³ Humanitarian Assistance for Women and Children of Afghanistan – Sito: www.HAWCA.org

⁹⁴ Le conferenze a cui si fa riferimento sono relative al processo di pace e alle riunioni dei Paesi donatori per rinnovare il loro impegno finanziario e politico nella ricostruzione dell'Afghanistan: Bonn 2001, Tokyo 2002, Berlino 2004, etc.

⁹⁵ La conferenza di Londra ha avuto lo scopo di far discutere la comunità internazionale su progressi e ostacoli nella realizzazione della "democratizzazione", della sicurezza, della governance e della cooperazione regionale dopo la caduta dei talebani, dall'accordo di Bonn del 2001 "Petersberg agreement" ad oggi.

⁹⁶ Si veda: www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=1020

⁹⁷ Si veda: www.genderconcerns.org/article.php?id_nr=170&id=Declaration%20Afghan%20Peace%20Jirga%2020to%204%20June%202010,%20Kabul.

⁹⁸ La Conferenza Internazionale tenutasi a Kabul il 20 Luglio è parte del "Kabul Process" che spinge verso la transizione della piena presa di responsabilità della leadership afgana nella gestione della governance e della sicurezza del Paese sulla base dei risultati delle conferenze precedenti a partire dal 2001 in poi.

⁹⁹ Dr. Ashraf Ghani, Staffan De Mistura, UN; il Ministro delle finanze, Dr. Omar Zakhilwal, etc.

¹⁰⁰ www.peacewomen.org/assets/image/Initiatives/afghan__women__movement__first__women__council__kabul__conference__2010.pdf



Disegno di donna beneficiaria del progetto Jamila, studentessa del corso per i diritti umani. L'immagine rappresenta la donna come moneta di scambio tra due uomini.
© Fondazione Pangea Onlus

Durante la conferenza ufficiale degli Stati donatori e del governo afghano è stata sottolineata l'importanza di dover garantire alle organizzazioni femminili una giusta quota degli aiuti allo sviluppo, per realizzare programmi e politiche con una forte prospettiva di genere.

> Il 16 Settembre l'organizzazione HAWCA, partner di Pangea, ha presentato a Ginevra durante l' "High Level Consultation on Women, Peace & Security: from Resolution to Action" il rapporto sullo stato d'implementazione della 1325 in Afghanistan¹⁰¹. Il documento sottolinea gli sforzi di lobby delle organizzazioni della società civile per incorporare la Risoluzione 1325 alle leggi nazionali, alle politiche e strategie come il Diritto di Famiglia, l'EVAW, il NAPWA, l'ANDS¹⁰². Questi documenti dovrebbero garantire il supporto delle politiche e delle azioni del governo afghano nel processo di pacificazione. Nelle priorità vi è di radicare lo stato di diritto, attuare processi di disarmo e reintegro (DDR), realizzare pienamente i diritti delle donne e garantire la loro partecipazione politica, sostenere lo sviluppo di una società civile indipendente

dalle pressioni dei signori della guerra e delle comunità tribali.

> A inizio ottobre Karzai ha annunciato la composizione dell'Alto Consiglio per la Pace, in cui 70 membri dovranno avviare negoziati di riconciliazione e pacificazione con i talebani "moderati". Delle poche donne nominate, solo due rappresentano l'AWN mentre le altre non si sono particolarmente distinte per il loro impegno sulla pace e per i diritti delle donne.

Le azioni svolte nel 2010 dall'AWN dimostrano che le basi per la partecipazione delle donne afghane al processo di pace sono state poste. Oggi la comunità internazionale deve dare continui e chiari segnali di sostegno affinché non vengano lasciate sole davanti alle forze ultraconservatrici del loro paese. Fondazione Pangea continuerà ad essere con le donne, nel sostegno quotidiano e nel dare voce a coloro che difendono i diritti cercando di influenzare le sfere decisionali dove la pace, purtroppo non è un diritto ma il risultato di negoziati.

¹⁰¹ Vedi: www.peacewomen.org/assets/file/Initiatives/1325ProtectionEventSept152010/paper_-_ghaffar.pdf

¹⁰² Nell'ordine: EVAW è la Legge sulla violenza di genere a protezione delle donne, il NAPWA è il National Action Plan for the Women of Afghanistan, l'ANDS è l'Afghanistan National Development Strategy.



TABELLA 4: PERSONALE MILITARE FEMMINILE ITALIANO

(Fonte NATO – Italy National report 2010)

	MILITARI	UFFICIALI GENERALI	UFFICIALI SUPERIORI	UFFICIALI INFERIORI	SOTTUFFICIALI	DI TRUPPA	OPERAZIONI FUORI AREA
ESERCITO	6,31 %	0 %	0 %	0,21 %	0,07 %	6,03 %	3,38 %
MARINA	3,79 %	0 %	0 %	0,70 %	0,34 %	2,75 %	
AERONAUTICA	1,63 %	0 %	0 %	0,31 %	0,18 %	1,14 %	
CARABINIERI	0,97 %	0 %	0 %	0,16 %	0,32 %	0,49 %	

PARTE SECONDA: L'attuazione della 1325 in Italia

2.1 Stato dell'arte, sviluppi, prospettive

Il sistema di aiuto pubblico allo sviluppo in Italia ha previsto l'adozione di un'ottica di genere già con la legge 49/1987 che istituiva, in seno alla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo, l'*Ufficio di studio e proposta per la promozione del ruolo della donna nei Paesi in via di sviluppo nell'ambito della politica di cooperazione*.

Anche se con alcuni limiti sostanziali¹⁰³, e notevoli ritardi, tale impegno trova conferma in una serie di progetti realizzati sul campo¹⁰⁴ nonché nell'adozione di piani e politiche (le linee guida di programmazione del triennio in corso¹⁰⁵ e le linee guida per l'approccio di genere, adottate nel novembre 1998 e oggi in via di revisione¹⁰⁶).

In particolare, per quel che riguarda l'ambito di applicazione della Risoluzione 1325, occorre rilevare che **le linee di programmazione della cooperazione italiana dedicano un'attenzione specifica alle aree di crisi e agli Stati fragili e post-conflitto**, "nell'ambito dell'impegno complessivo del nostro Paese a favore della pace, della stabilizzazione e del ripristino complessivo di condizioni idonee allo sviluppo"¹⁰⁷.

Questo impegno si intende orientato allo sviluppo di "programmi specifici per l'empowerment delle donne e il *capacity building* delle istituzioni nazionali, anche per favorire la partecipazione delle donne alla ricostruzione dei Paesi in conflitto (in particolare in Libano e nei Territori autonomi palestinesi)¹⁰⁸".

Con lo scopo dichiarato di "*rispondere alle inaudite violenze e discriminazioni subite dalle donne nel corso dei conflitti più recenti*" e anche per "*l'impegno della società civile e dell'associazionismo femminile italiani*", nel corso degli ultimi vent'anni il ruolo delle donne nelle situazioni di conflitto è stato sempre riconosciuto come una priorità dell'operato della DGCS¹⁰⁹. Si sono così

realizzate all'inizio del nuovo millennio azioni pilota nel settore dell'emergenza e alcuni programmi di cooperazione hanno previsto iniziative a favore delle donne in situazioni di conflitto: in **Afghanistan** all'indomani dell'intervento militare internazionale e nei **Territori Autonomi Palestinesi** dopo la sigla degli accordi di Oslo (con programmi di tutela della salute riproduttiva, sostegno economico, promozione dei diritti e partecipazione alla vita politica). Alcune di queste iniziative sono state realizzate attraverso il contributo attivo delle organizzazioni della società civile, altre con il coinvolgimento delle amministrazioni locali, molte attraverso il canale multilaterale che rimane ancora oggi - per una struttura deficitaria in termini di risorse economiche e umane come quella italiana - un canale privilegiato (in particolare con UNIFEM e UNFPA). "*Non si può parlare ancora di successo nel raggiungimento degli obiettivi posti dalla risoluzione*" ammettevano nel 2005 le stesse fonti ufficiali¹¹⁰, ma anche oggi l'impegno non sembra risultare adeguato. Alcune delle iniziative recenti riguardano più da vicino l'attuazione della Risoluzione 1325 perché realizzate in Paesi che hanno vissuto situazioni di conflitto: progetti di *empowerment* economico¹¹¹ e per promuovere la partecipazione delle donne nei sistemi di *governance* e di sviluppo locale in **El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua** (tutti realizzati attraverso il canale multilaterale con UNIFEM). Si conferma inoltre centrale l'intervento nei Territori Autonomi Palestinesi. Sempre per l'empowerment delle donne in situazioni di conflitto nel 2009 erano attivi programmi anche in Afghanistan, Libano, Sudan, Somalia. Un progetto specificamente mirato all'attuazione della 1325 si è sviluppato in **Liberia**. L'iniziativa si colloca all'interno del processo iniziato dalla DGCS con l'organizzazione

¹⁰³ Prevale ancora spesso un'ottica settoriale, come si evince dal fatto che le competenze del previsto Ufficio per le donne sono state in seguito accorpate a quelle della tutela dei minori e disabili. Anche le linee guida di programmazione 2009-11 associano l'empowerment delle donne ai gruppi vulnerabili. Per un'analisi completa si veda ActionAid, CirpsSped - *La dimensione di genere nella Cooperazione allo Sviluppo*, 2008.

¹⁰⁴ *La voce delle donne. La promozione femminile nella Cooperazione Italiana allo sviluppo*, DGCS/MAE, 2005.

¹⁰⁵ *La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2010/2012. Linee-guida e indirizzi di programmazione*.

¹⁰⁶ *Linee guida per la valorizzazione del ruolo delle donne e la promozione di un'ottica di genere nell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia*. Nella bozza di revisione presentata lo scorso 15 febbraio presso il Ministero Degli Affari Esteri si prevede una specifica attenzione alle emergenze e riconoscendo come dagli anni '90 per la Cooperazione Italiana l'intervento a favore delle donne in tali contesti sia una priorità.

¹⁰⁷ Si veda: *Linee guida e indirizzi di programmazione per il triennio 2009/11*, nelle aree geografiche prioritarie.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *La voce delle donne*, op. cit. pagg. 44, 48 e ss.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 107

¹¹¹ Progetto "*Winner: Women Into the New Network for Entrepreneurial Reinforcement - Latin America Network*" (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay).



© Alberto Giuliani - Fondazione Pangea Onlus

della conferenza internazionale “*Les femmes protagonistes*” tenutasi a Bamako nel marzo 2007 nel corso della quale la Cooperazione Italiana si è impegnata a supportare il processo di *empowerment* delle donne in Africa Occidentale. In Liberia, il progetto¹¹² - finanziato con canale multilaterale attraverso UNIFEM - mirava ad attuare, con il supporto del governo liberiano e del Ministero della donna, la Risoluzione 1325 sostenendo le attività di preparazione all’*“International Women Colloquium on Women Leadership”* tenutosi nel marzo 2009. Tra queste, la più importante è stata la conferenza femminile organizzata nel maggio 2008 nel corso della quale sono stati adottati il Piano nazionale di lotta alla violenza di genere, il Piano nazionale per l’*empowerment* delle donne e il Programma congiunto (tra il governo liberiano e il sistema Nazioni Unite in Liberia) sulla violenza di genere.

Se i risultati dell’Italia nell’aiuto pubblico allo sviluppo nel complesso rimangono insufficienti rispetto ai parametri stabiliti a livello internazionale¹¹³, **l’intervento in emergenza da conflitto rimane uno degli obiettivi prioritari del Paese.** Ecco quindi che

l’attuazione della 1325 si presenta come uno dei possibili capisaldi dell’urgente e auspicabile rilancio dell’impegno italiano nella cooperazione internazionale.

Sempre a livello pubblico (dato il suo particolare status) c’è da ricordare l’impegno della **Croce Rossa Italiana** che ha promosso attività specifiche di diffusione della disciplina a protezione delle donne nei conflitti armati e supporta programmi di assistenza alle donne anche nelle zone di conflitto¹¹⁴. In accordo con la *gender policy* adottata a livello di Federazione (FICR) nel 1999, la CRI per un periodo molto breve (2006/2007) si è avvalsa di una specifica expertise dedicata alle tematiche di genere.

I maggiori cambiamenti si sono avuti nel settore **Forze Armate** dove l’ingresso del personale femminile alla fine del millennio¹¹⁵, ha rappresentato una vera e propria “svolta storica”¹¹⁶. Sebbene le donne Ufficiali Generali e Ufficiali Superiori siano ancora completamente assenti dalle statistiche, e anche tra gli Ufficiali inferiori e i Sottoufficiali si registrino dati percentuali ancora preceduti dallo zero, il loro numero

¹¹² Avviato il 01/05/2008 e con durata di 1 anno, il progetto ha avuto un importo complessivo di un milione di euro.

¹¹³ Si veda: ActionAid, *L’Italia e la lotta alla povertà – Cala il sipario*, 2010.

¹¹⁴ La CRI ha realizzato tra gli altri, attività di formazione a sostegno delle attività economiche per le donne afgane e iniziative di risposta alla violenza di genere in Centro America.

¹¹⁵ Legge 20 ottobre 1999 n. 380 recante “*Delega al governo per l’istituzione del servizio militare volontario femminile*”. Dal 2000 inoltre un Comitato consultivo quasi totalmente formato da civili ne sostiene l’attuazione.

¹¹⁶ “*Il servizio militare femminile. Relazione sull’attività del Comitato Consultivo del Capo di Stato Maggiore della Difesa e del Comandante della Guardia di Finanza sul servizio militare volontario femminile*”, 2005 p.5.

complessivo risulta in forte aumento superando ormai le 10.000 unità¹¹⁷. Per le missioni all'estero la presenza femminile è considerata una risorsa di valore strategico: il loro impiego avviene in analogia con quanto accade per il personale maschile e le unità sono inviate con la propria forza organica, il che significa che quest'ultima potrebbe dunque - in via teorica - essere composta anche di sole donne. Un'ipotesi non del tutto fantasiosa considerato il recente impiego di unità di polizia interamente costituite da donne¹¹⁸. Di grande richiamo è risultata - per le donne disposte a prestare giuramento militare - anche l'opportunità offerta negli ultimi anni a professionisti civili di entrare nel numero degli Ufficiali della Riserva selezionata (psicologhe, medici, esperte in diplomazia, *country advisors*)¹¹⁹. La recente adozione da parte della NATO di una politica di genere di attuazione della Risoluzione 1325 lascia sperare in un ulteriore impulso sulla realtà delle Forze Armate italiane.

Sul fronte **non governativo** rimane difficile verificare le attività realizzate da organizzazioni, fondazioni, associazioni e reti in materia di donne, pace e sicurezza. Il dato più significativo, emerso da recenti esperienze di monitoraggio, è la difficoltà di reperire dati sul *mainstreaming* di genere nei loro progetti. Della decina di realtà che sono state contattate nel 2007 per un sondaggio¹²⁰, solo poche hanno potuto fornire dati significativi rispetto ad azioni specifiche nel settore pace e sicurezza (Centro Studi Difesa Civile - che ha realizzato l'indagine - ActionAid, Fondazione Pangea, INTERSOS e Associazione Orlando¹²¹). Da allora anche altre organizzazioni hanno sviluppato un'attenzione sui temi di genere, pace e sicurezza¹²², ma un ulteriore recente tentativo di ampliarla e renderla sistematica

(grazie alla disponibilità dell'Associazione delle ONG italiane) non ha ancora prodotto risultati concreti. Complessivamente le ONG italiane sono ancora poco attive in attività riguardanti la Risoluzione, sebbene spesso interessate alle politiche nel settore e talora dichiaratamente impegnate¹²³ o di fatto - anche inconsapevolmente - coinvolte nella sua attuazione. La pressoché totale assenza di figure dedicate alle questioni di genere nelle organizzazioni che lavorano in aree di conflitto e la conseguente mancanza di attenzione alle conoscenze e professionalità specifiche nel reclutamento del personale¹²⁴ lasciano confidare soprattutto nell'azione trainante che viene esercitata sull'Italia dal livello internazionale¹²⁵. Un gruppo tematico sulle *politiche di genere*, nato nel novembre 2006 all'interno del più ampio progetto di riforma del sistema della cooperazione internazionale¹²⁶, si è consolidato in una nuova struttura che potrebbe rappresentare il luogo di rilancio delle politiche a favore delle donne anche nelle situazioni di conflitto, tema al quale il gruppo ha sin dalla sua costituzione riservato una specifica attenzione¹²⁷.

A livello politico è da segnalare l'approvazione nel giugno 2009 - durante il dibattito parlamentare sulle iniziative per l'affermazione dei diritti delle donne e per la parità di genere in vista del vertice del G8 - di una mozione parlamentare presentata dall'On. Rosa Villecco Calipari, già presente a fianco delle organizzazioni della società civile in un'altra azione di sensibilizzazione e informazione¹²⁸. La mozione ha richiesto l'adozione di un Piano Nazionale d'Azione italiano riportando le istanze espresse dal rapporto di ActionAid del marzo 2009 e richiedendo il coinvolgimento della società civile¹²⁹.

117 Dati aggiornati al 1° gennaio 2010.

118 Nel gennaio 2007 la prima Unità di polizia formata esclusivamente da personale femminile (formata da 103 agenti di nazionalità indiana) è stata dispiegata nell'ambito della missione UNMIL in Liberia.

119 L'impiego avviene comunque per un tempo determinato di 180 giorni l'anno. Non è previsto transito nel servizio permanente se non per concorso pubblico nazionale.

120 Sono state contattate organizzazioni di donne o che lavorano per/con le donne (Pangea, Orlando, Differenza Donna); organizzazioni, reti, fondazioni (IPRI, CCP, FOCSIV, INTERSOS, Archivio Disarmo); sezioni italiane di organizzazioni internazionali (WILPF-Italy, ActionAid, Amnesty International, Donne in nero).

121 L'associazione Orlando ha una significativa esperienza di lavoro di pace tra Israele e Territori Autonomi Palestinesi; INTERSOS ha curato progetti a favore delle rifugiate; il CSDC svolge principalmente attività di ricerca e advocacy anche a livello internazionale sul tema *donne, pace e sicurezza*, (si veda www.pacedifesa.org).

122 Tra queste "Progetto Sud" che afferisce alla UIL. Da segnalare anche il recente interessamento della Piattaforma delle ONG per il Medio Oriente a inserire le questioni di genere nel proprio lavoro).

123 Si veda il documento "Implicazioni di genere specifiche nel campo della sicurezza e dello sviluppo" pubblicato in *Tra sicurezza e sviluppo: il rischio di militarizzazione della cooperazione internazionale*, FOCSIV 2006 disponibile qui http://www.focsiv.org/informarvi/spices/sicurezza_sviluppo.pdf

124 Sul nuovo sito per il reclutamento dei cooperanti non è previsto il settore *gender* www.lavorarenelmondo.it/vacancy.html

125 Spesso dei dati disponibili sono stati raccolti ed elaborati grazie all'azione di monitoraggio promossa a livello internazionale da strutture di appartenenza delle realtà che hanno condotto l'indagine (es. l'attività di genere della CRI è stata monitorata dalla FICR, l'indagine sulle ONG italiane è stata realizzata dal CSDC su input di International Alert, all'interno del gruppo EPLO GPS).

126 Stati Generali della Solidarietà e della Cooperazione Internazionale, 2006.

127 Si veda il "Documento del Gruppo Politiche di Genere degli Stati Generali della Solidarietà e Cooperazione Internazionale", Roma, Novembre 2007.

128 L'On. Calipari è "madrina" dell'iniziativa lanciata da ActionAid nel marzo 2009 con il rapporto *Non sono cose da donne. Prospettive di genere al G8 del 2009* per il tema specifico *donne e conflitti*.

129 Cfr. atti parlamentari del 23/06/2009; 01/07/09.



© Alberto Giuliani - Fondazione Pangea Onlus

Già tre anni fa, in occasione della settima ricorrenza dell'adozione della Risoluzione 1325, la rappresentanza italiana a New York aveva dichiarato il proprio impegno a garanzia di significativi sviluppi a livello nazionale. Il 1° luglio 2009, il Ministro per le pari opportunità Mara Carfagna ha confermato l'istituzione di un "gruppo di lavoro presso il Ministero degli Affari Esteri - cui partecipano il Ministero della Difesa e il Ministero per le Pari Opportunità - con il compito di elaborare un piano d'azione nazionale ai sensi della risoluzione dell'ONU n. 1325 del 2000". L'impegno del governo sembra orientato principalmente alla protezione dagli abusi sessuali (secondo il principio di tolleranza zero nei confronti del personale anche militare) e della "partecipazione delle donne nelle missioni di pace e negli organi decisionali". E' previsto anche "un training specifico per il personale partecipante alle missioni di pace". Oggi dunque una **commissione interministeriale** sta definendo il quadro operativo e i contenuti del Piano Nazionale, con i seguenti obiettivi¹³⁰:

- rafforzare la partecipazione delle donne nelle missioni di pace e negli organi decisionali delle missioni;
- promuovere l'inclusione della prospettiva di genere in tutte le attività di *peacebuilding*;
- assicurare un *training* specifico per il personale partecipante alle missioni di pace, in particolare sui differenti aspetti della 1325;
- proteggere i diritti umani delle donne nelle aree di post-conflitto (inclusi campi profughi e rifugiati) e rafforzare la partecipazione femminile ai processi di negoziazione degli accordi di pace;
- incorporare il principio dell'equo trattamento e delle pari opportunità per donne e uomini nella pianificazione ed esecuzione di attività di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (DDR);
- favorire la partecipazione della società civile nell'attuazione della 1325.

¹³⁰ Tali sono le indicazioni ricevute dal MAE - Direzione Generale per la Cooperazione politica multilaterale e i diritti umani - nel settembre 2009 in occasione dei contatti intercorsi in vista della riunione dei ministri competenti il mese seguente a Bruxelles.

Mentre è auspicabile un ampliamento dell'impegno dei decisori politici che si sviluppi in maniera trasversale agli schieramenti, vale dunque la pena fare il punto anche sulle attività di **formazione degli operatori del settore**, un fattore chiave soprattutto nelle prime fasi del processo di attuazione (senza il quale non è possibile un'azione sul campo consapevole ed efficace). La felice esperienza del corso *"Approccio di genere in situazione di emergenza, conflitto, e post-conflitto"* realizzato nel 2001 presso il Ministero degli Esteri, in collaborazione con UNDP, non sembra aver avuto seguito. Da quell'anno la proposta formativa sul tema

delle donne nelle situazioni di conflitto è proseguita presso alcune sedi universitarie¹³¹, nell'ambito di corsi e iniziative promosse dalla società civile¹³² e in alcune sedi istituzionali preposte alla formazione di personale umanitario e militare (Croce Rossa Italiana¹³³, Centro Alti Studi della Difesa¹³⁴). Le attività di formazione risultano in quasi tutti i casi avere natura discontinua quando non episodica, perché non formalmente inserite in un preciso percorso (limite che riflette del resto la mancanza di riconoscimento e disciplina della categoria degli operatori di pace in Italia¹³⁵).



© Fondazione Pangea Onlus

¹³¹ Tra queste si segnala il Master Educazione alla pace dell'Università di Roma Tre che dedica uno spazio specifico di oltre 10 ore alla formazione su donne, pace e sicurezza. Nello stesso ateneo anche il Master in Formatori ed Esperti in Pari Opportunità prevede iniziative di formazione/informazione sul tema. Tra gli altri atenei attivi in materia: La Sapienza (Master in Tutela Internazionale dei Diritti Umani); l'Università degli studi di Padova (Centro Interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli) e l'Università degli studi Bologna (Corso transdisciplinare di genere).

¹³² Tra queste: VIS - Volontariato Internazionale per lo sviluppo (corso sulle emergenze umanitarie); Scuola di Politica Internazionale Cooperazione e Sviluppo – SPICeS; Forum per i diritti umani della Provincia di Roma (progetto "Percorsi di pace"; eventi pubblici organizzati dal 2007 con cadenza annuale).

¹³³ Croce Rossa Italiana (corso per Delegati Internazionali CRI).

¹³⁴ Centro Alti Studi della Difesa (Corsi per Consigliere Giuridico delle FFAA, Corsi COCIM).

¹³⁵ L'inclusione della prospettiva di genere nei percorsi di formazione per gli operatori, in conformità con gli impegni assunti in sede internazionale e con i compiti specifici delineati per la componente civile è prevista nello studio di fattibilità per la creazione di corpi civili di pace italiani commissionato al Prof. A. Papisca dal MAE nel 2007. Per il dibattito sui corpi civili di pace italiani e le ipotesi di riforma delineate nel corso della passata legislatura si veda la sezione dedicata il sito del CSDC www.pacedifesa.org/canale.asp?id=405.

2.2 Verso il Piano Nazionale d'Azione italiano? Alcune raccomandazioni

Per sostenere il pieno e coerente sviluppo di un processo che non può limitarsi alla produzione di un documento ma che deve rappresentare un efficace strumento di lavoro e dialogo tra le varie componenti interessate dalla risoluzione, si può partire dalle stesse linee programmatiche già assunte a vari livelli per avanzare alcune ipotesi di sviluppo.

In materia di cooperazione internazionale, **il governo italiano** dovrebbe riconfermare il carattere prioritario delle azioni volte a valorizzare il ruolo delle donne nella prevenzione, soluzione pacifica dei conflitti, in situazioni di emergenza e ricostruzione, provvedendo in tempi brevi a:

- *rafforzare le procedure specifiche all'interno della DGCS per garantire la centralità delle tematiche di genere nelle varie fasi del ciclo del progetto in aree di conflitto e post-conflitto, garantendo la presenza stabile di un'expertise specificamente dedicata al mainstreaming di genere nel settore pace e sicurezza e offrendo sostegno finanziario e organizzativo a quelle realtà che si sono in questi anni impegnate nell'attuazione della Risoluzione attraverso progetti sul campo;*

- *raccogliere ed elaborare buone pratiche e lezioni apprese, con il coinvolgimento del mondo accademico e di esperti indipendenti, attraverso periodica e regolare consultazione di una specifica **Task Force nazionale** a cui partecipino tutti gli attori interessati.*

- *garantire la formazione obbligatoria e permanente di tutti i funzionari dei vari dicasteri interessati, Forze armate e di Polizia, personale ausiliario nonché di operatori delle ONG che partecipano a progetti della Cooperazione italiana o ricevono fondi pubblici, in materia di genere, pace e sicurezza, con riferimento specifico a politiche e standard operativi adottati a livello globale (ONU) e regionale (UE, NATO);*

- *finalizzare la definizione del Piano Nazionale d'Azione Italiano con l'inserimento di: obiettivi realistici e specifici, priorità, tempi di esecuzione, budget, indicatori, responsabilità, meccanismi di monitoraggio; il coinvolgimento attivo delle organizzazioni della società civile sia a livello nazionale che nei Paesi in conflitto attraverso un sistema di consultazione istituzionalizzato;*

- *partecipare attivamente attraverso rappresentanti di alto livello alle revisioni previste in sede internazionale sullo stato di sviluppo delle politiche di attuazione a livello nazionale in relazione ai temi della 1325 (in sede Europea e Nazioni Unite).*

Un maggiore attivismo delle **ONG** potrebbe prevedere attività quali:

- *sostegno alla diffusione e alla piena applicazione della Risoluzione 1325 attraverso la realizzazione di iniziative di informazione in Italia e progetti nei Paesi di intervento specificamente orientati alla risposta ai bisogni specifici delle donne e alla valorizzazione delle loro attività per la costruzione della pace, nonché con*



l'introduzione sistematica della prospettiva di genere nella analisi, programmazione e monitoraggio di tutti i progetti e iniziative nelle aree di conflitto e post-conflitto;

- creazione di una *piattaforma nazionale delle ONG per la 1325* che possa presentarsi come interlocutore a livello politico-istituzionale e ancor prima essere luogo di confronto/riflessione per organizzazioni, fondazioni e reti e realtà coinvolte nella difesa dei diritti delle donne e nella promozione della pace.

Nelle **Forze Armate** possibili orientamenti dovrebbero riguardare la piena attuazione delle politiche elaborate in sede internazionale riguardo al ruolo delle donne nel *peacekeeping*. Facendo particolare riferimento alle indicazioni della *Gender Policy* di recente adozione in sede NATO¹³⁶, e in relazione alle operazioni e missioni sul terreno si dovrebbe assicurare:

- applicazione della *prospettiva di genere nella pianificazione e valutazione di operazioni e missioni*;
- istituzionalizzazione del ruolo di *gender advisor in ambito Forze Armate* (includendo nella selezione del personale criteri che rispondano alla descrizione delle funzioni indicate a livello NATO¹³⁷);
- *ampliamento del numero e del ruolo delle donne* coinvolte a tutti i livelli nelle missioni e operazioni;
- *formazione specifica e sistematica del personale* destinato all'impiego in teatri operativi e alla pianificazione delle missioni (da realizzare ad esempio presso il Centro Alti Studi della Difesa¹³⁸ o il CIMIC Group South di Motta di Livenza).

A livello parlamentare si possono prevedere le seguenti iniziative:

- *organizzazione e promozione di eventi e dibattiti* per favorire il confronto all'interno delle singole formazioni politiche (valutando l'inserimento del tema nei programmi politici) e all'esterno con organizzazioni della società civile e opinione pubblica;
- *organizzazione e promozione di audizioni sulla risoluzione 1325* presso le Commissioni competenti (es. Difesa, Diritti Umani e Affari Europei) in occasione della ricorrenza del decennale dall'adozione;
- *possibile creazione di gruppo di lavoro ad hoc*, aperto alla partecipazione di tutte le forze politiche interessate, con il compito di diffondere la conoscenza della normativa e delle politiche internazionali in materia nonché degli impegni derivanti a livello nazionale, ed assicurare la partecipazione attiva del mondo politico italiano al dibattito di livello europeo e internazionale.



¹³⁶ Bi- SC Directive 40-1. *Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the NATO command structure including measures for protection during armed conflict.*

¹³⁷ *Ibidem*, al punto 1-11.

¹³⁸ Esiste un'esperienza nell'ambito dei corsi COCIM e di Consigliere Giuridico Militare



2.3 Conclusioni: nel decimo anniversario, celebrare politiche o risultati?

Il tempo di attuazione della risoluzione 1325 in questi dieci anni è trascorso lento e solenne, segnato dall'adozione di documenti ufficiali forse ancor più che da eventi e risultati concreti. Questo ritmo sembra finalmente aver subito una decisiva accelerazione nell'avvicinarsi al traguardo del X anniversario significativamente dedicato al tema **“Le donne contano per la pace”**¹³⁹.

Mentre le agenzie ONU sono da tempo mobilitate attraverso iniziative e campagne di sensibilizzazione¹⁴⁰, precise indicazioni di esperti e gruppi di lavoro hanno sostenuto la definizione di un'agenda internazionale che si presenta oggi ricca di eventi di rilievo nelle principali sedi deputate (prime tra tutte Ginevra e New York).

A sostenere la visibilità e l'utilità di questa ricorrenza è stata come di consueto la mobilitazione della società civile internazionale. Il percorso degli ultimi dodici mesi è stato scandito dalle tappe del *Monthly Action Points*, un'iniziativa del gruppo di lavoro delle ONG che ha garantito la diffusione di aggiornamenti¹⁴¹ e raccomandazioni sullo stato di attuazione della risoluzione anche rispetto alle singole situazioni - Paese¹⁴². Nelle ultime settimane inoltre, al termine di un partecipato processo di formulazione e revisione, è in via di diffusione nelle varie sedi ed iniziative un documento. Prodotto a livello europeo¹⁴³, oggi registra l'adesione di circa 70 organizzazioni e propone attraverso **“10 punti per 10 anni”**, una serie di precise raccomandazioni e spunti di dibattito per l'implementazione della 1325 e delle politiche su *donne pace sicurezza* in e dall'Europa. Il presente lavoro sostiene questo impegno affiancandosi alle iniziative realizzate a livello nazionale da numerose altre organizzazioni (così ad esempio in Belgio, Germania, Stati Uniti).

Questo anniversario rappresenta dunque un'occasione preziosa per verificare la distanza tra le parole e i fatti, per condividere risultati,

confrontarsi sulle sfide ma anche proporre una riflessione ampia sull'approccio e l'evoluzione delle strategie d'intervento nelle aree e nelle situazioni di conflitto. Come ha ricordato di recente uno dei protagonisti della storia della 1325 - l'ambasciatore Chowdhury¹⁴⁴, la questione principale non è rendere le guerre più “sicure” per le donne, ma costruire la pace in modo che non ci siano più guerra e conflitto.

E perché ciò avvenga è importante che lo sviluppo delle politiche internazionali in materia di pace e sicurezza e il rinnovato slancio sulla lotta alla violenza contro le donne non si traducano in un ritorno al passato, in una riconduzione delle donne nella categoria dei “gruppi vulnerabili”. La dimensione di genere è infatti trasversale e tanto più utile in quanto permette di apprezzare differenze, bisogni e capacità. Inoltre, **anche quando sono il target di azioni di violenza, le donne restano un soggetto attivo**: come “sopravvissute” alla violenza possono contribuire all'identificazione degli strumenti di risposta e prevenzione, con la loro presenza nelle sedi decisionali in cui si discute di accordi e politiche¹⁴⁵.

Un'ultima considerazione importante riguarda la necessità di superare la concezione dicotomica e stereotipata che contrappone le donne, “vittime innocenti in disperato bisogno” agli uomini, “brutali e inumani carnefici” (binomio che nella cooperazione internazionale diventa una triade con il terzo elemento dei “puri ed eroici soccorritori”). La violenza di genere, pur in maniera largamente unidirezionale (perché abitualmente agita dagli uomini sulle donne) non si sviluppa solo a livello interpersonale o tra i sessi, ma è anche violenza maschile nei confronti di altri uomini e può darsi come interiorizzazione della violenza, violenza contro se stessi¹⁴⁶. Secondo un approccio olistico, non è possibile fornire una risposta alla violenza subita dalle donne senza considerare questi altri livelli ed ambiti in cui la violenza si esprime. In questa prospettiva **non ci sono guerre da combattere per porre fine alla violenza contro le donne, né donne**

¹³⁹ Con questo slogan sono stati organizzati nell'estate 2010 “open days”, incontri tra i responsabili di alto livello delle Nazioni Unite e oltre 1500 donne in aree di conflitto (dall'Iraq, Afghanistan, Nepal, Sudan tra gli altri). Si veda *Women count for peace. The 2010 open days on women peace and security*, UNIFEM, 2010.

¹⁴⁰ Si veda l'impegno di UNIFEM alla pagina : www.unifem.org/campaigns/1325plus10/;

¹⁴¹ Il CSAG, gruppo consultivo già citato attivo in sede ONU nel documento: *Recommendations from the Civil Society Advisory Group on Women Peace and Security on Events and Action to Commemorate the 10th Anniversary of SCR 1325* (diffuse sul sito WURN.COM ad aprile).

¹⁴² Per il MAP di settembre si veda http://womenpeacesecurity.org/media/pdf-MAP_September2010.pdf

¹⁴³ Vedasi documento allegato. Si veda inoltre <http://www.eplo.org/documents/Recommendations1325.pdf>

¹⁴⁴ Anwarul Karim Chowdhury è il diplomatico del Bangladesh che tanta parte ha avuto nel processo di adozione della risoluzione nel ruolo di presidente di turno del Consiglio di Sicurezza. La citazione è dal già citato “Genesis of UN Security Council Resolution 1325. What next after 10 years?”

¹⁴⁵ L'idea di un gruppo “Voices of Survivors for 1325” è stata avanzata nel novembre 2007 a Oslo ed è sostenuta da Betsy Kawamura (intervista su www.iansa-women.org/node/414).

¹⁴⁶ La “triade della violenza maschile” è proposta da Michael Kaufman *“Le sette P della violenza degli uomini”*, pubblicato in italiano all'interno del Manuale per la formazione della Campagna Fiocco Bianco (vedi nota 44).



© Giovanni De Sandre - Fondazione Pangea Onlus

passive da liberare attraverso azioni “salvifiche”; ma un processo da sviluppare, un percorso che trasformi il dolore cieco della violenza e della guerra in fiducia ed impegno individuale, collettivo e reciproco per la costruzione di una pace positiva, inclusiva e sostenibile. Esempi recenti di uomini che indossano un fiocco bianco come simbolo di un impegno personale *a non commettere mai, a non tollerare e a non rimanere in silenzio sulla violenza contro le donne* (Campagna *White Ribbon*) e donne che si impegnano nel dialogo con le

“sorelle” che il dolore del lutto spinge ad azioni di vendetta collettiva (Campagna *Sisters Against Violent Extremism* verso le *Black Widows* della Cecenia¹⁴⁷) sembrano confermare che il passaggio dalla cultura della violenza - compresa quella di genere - a quella della pace è una sfida e un’opportunità che riguarda tutti, senza alcuna distinzione. Un’occasione da cogliere in questo momento, per continuare ad immaginare e aprire la strada a un futuro migliore.

147 Cfr SAVE - Sisters Against Violent Extremism, www.women-without-borders.org/news/188/

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTI UFFICIALI di RIFERIMENTO

- UNSCR 1325 on Women Peace and Security (31.10.2000)
- UNSCR 1820 on Women Peace and Security – violence against women (19.06.2008)
- UNSCR 1888 on mandating peacekeeping missions to protect women, girls from sexual violence in armed conflict (30.09.2009)
- UNSCR 1889 on enhancing implementation of and increasing commitment to UNSCR 1325 (5.10.2009)
- UNSCR 1674 (28.04.2006) Protection of civilians in armed conflict
- Council of the EU. Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security (01.12.2008)
- NATO Bi-SC Directive 40-1 Integrating UNSCR 1325 and gender perspectives in the NATO command structure including measures for protection during armed conflict (02.09.09)

PER APPROFONDIRE

- A. Sheriff – K. Barnes *Enhancing the EU response to women and armed conflict*, 2008
- *La dimensione di genere nella Cooperazione allo Sviluppo*, ActionAid, CirpsSped, 2008
- Anwarul K. Chowdhury "Genesis of UN Security Council Resolution 1325. What next after 10 years?", US Institute of Peace, Washington, 27.07.2010
- *From Local to Global: Making Peace Work for Women*, NGO Working Group on Women, Peace and Security, Security Council resolution 1325 - Five Years On Report, 2005
- *Getting it right? A gender approach to UNMIK Administration in Kosovo*, Kvinna till Kvinna, 2001
- *Her Stories: Empowering Women Against Violence in Africa*, ActionAid, 2010
- J Galtung, *Peace by peaceful means*, Sage, London, 1996;
- *Putting Policy into practice: Monitoring implementation of UNSCR 1325*, atti del Convegno, Fokus, UN-INSTRAW, MoFA, 2009.
- *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* UN, 2000 S.B. Naraghi Anderlini, *Women Peace & Security: a policy audit*. International Alert, 2001.
- *Security Council Action Under Chapter VII: Myths and Realities*, Security Council Special Research Report, No. 1, 2008.
- *Women Peace And Security*, Security Council Report No. 2, 2010
- *Together for Transformation – Men, Masculinities and Peacebuilding*, IFOR Women Peacemakers Program, 2010
- *UN Action Against Sexual Violence in Conflict*. Progress Report 2009-2010 (2010)
- *UNSCR 1325 in Europe. 21 case studies of implementation*, EPLO, 2010
- *UNSCR 1325. It is only about war? Armed Violence in non-war contexts*, Oficina do CES n.º 340, 2010.
- *Women's Political Participation and Influence in Post Conflict Burundi and Nepal*, PRIO Paper, Peace Research Institute Oslo, 2010.

AGENZIE E DIPARTIMENTI NAZIONI UNITE

- *Gender approaches in conflict and post-conflict situations*, UNDP, 2001
- *Gender Guidelines for Mine Action Programmes*, UNMAS, 2005
- *Mainstreaming a gender perspective in Multidimensional Peace*
- *Operations*, Lessons Learned Unit- DPKO, 2000
- *Refugee women*, UNHCR, 2006
- *Securing equality engendering peace: A Guide to Policy and Planning on Women Peace and Security*, INSTRAW, 2006
- *Securing the peace: Guiding the international community towards women's effective participation throughout peace processes*, UNIFEM, 2005.
- "Security Council Report" (n. 2/2010) on *Women Peace And Security*, NY, 2010
- *Security Council Resolution 1325 annotated and explained*, UNIFEM
- *Sexual and gender based violence against refugees, returnees, and IDPs*, UNHCR, 2003
- *Taking gender equality seriously*, UNDP, 2006
- *Women at Peace Table: Making difference*, UNIFEM, 2006
- *Women, girls, boys and men: different needs - equal opportunities*, IASC, 2006
- *Women, Peace & Security. CEDAW and SCR1325: A Quick Guide*, UNIFEM, 2005
- *Women, Peace and Security*, UN Publication, 2002
- *Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building*, UNIFEM, 2002
- *Women count for peace. The 2010 open days on women peace and security*, UNIFEM, 2010.

IN ITALIA

- *La voce delle donne. La promozione femminile nella Cooperazione Italiana allo sviluppo*, DGCS/MAE, 2005
- *La cooperazione italiana allo sviluppo nel triennio 2010-2012. Linee guida e indirizzi di programmazione per il triennio 2010/12*
- *Linee guida per la valorizzazione del ruolo delle donne e la promozione di un'ottica di genere nell'aiuto pubblico allo sviluppo dell'Italia*, 1998
- ActionAid, *L'Italia e la lotta alla povertà – Cala il sipario*, 2010
- *Documento del Gruppo Politiche di Genere degli Stati Generali della Solidarietà e Cooperazione Internazionale*, Roma, Novembre 2007
- *Tra sicurezza e sviluppo: il rischio di militarizzazione della cooperazione internazionale*, FOCSIV 2006
- *Donne e politiche di pace: approccio di genere in situazioni di conflitto*, *Processi Storici e Politiche di pace*, n.3/2007

SICUREZZA

- *Moving Towards Inclusion - Seminar on Gender issues & Civil Military Relations*, NATO – CIMIC, 2006
- *2008 Gender & Security Sector Reform Toolkit*. Bastick, Megan & Valasek, Kristin (eds). DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW
- *Good and Bad Examples – lessons learned from working with UNSCR 1325 in international missions*, Genderforce, Sweden, 2007
- *Implementing the Women, Peace & Security Resolutions in Security Sector Reform*, DCAF, 2010

SITI WEB

www.womenwarpeace.org
Portale UNIFEM su Donne Pace e Sicurezza

www.womenwatch.org
Pagina delle Nazioni Unite sulle donne

www.un-instraw.org
Sito INSTRAW che ha pagine dedicate alla risoluzione 1325

http://cdu.unlb.org
Unità Condotta e Disciplina delle Nazioni Unite

www.stoprapenow.org
UN Action Against Sexual Violence in Conflict

www.saynotoviolence.org
Campagna ONU per l'eliminazione della violenza contro le donne

www.icrc.org/eng/women
Pagina della Croce Rossa internazionale donne nei conflitti armati

www.inrin.org
Notizie e analisi da OCHA

www.nato.int
Sito della NATO

www.peacewomen.org
Sito del WILPF dedicato a Donne Pace e e Sicurezza

www.women-without-borders.org
Link per la campagna *SAVE-Sisters Against Violent Extremism*

www.pacedifesa.org
Centro Studi Difesa Civile

www.humansecurity.org
Sull'approccio "sicurezza umana"

www.huntalternatives.org
The Institute for Inclusive Security

www.ifor.org
International Fellowship of Reconciliation

www.iwtc.org
International Women's Tribune Centre

www.kvinnatillkvinna.se
Kvinna till Kvinna, Fondazione svedese

www.whiteribbon.ca
Campagna internazionale Fiocco Bianco

www.international-alert.org/women
International Alert - Women Building Peace

www.iccwomen.org
Women's Initiatives for Gender Justice

www.huntalternatives.org
Women Waging Peace Network

ACRONIMI

CASD - Centro Alti Studi della Difesa

CdS - Consiglio di Sicurezza

CEDAW - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

COCIM - Cooperazione civile- militare

CONCORD - Confederazione europea di ONG dello sviluppo

CR - Croce Rossa

CRI - Croce Rossa Italiana

CSDC - Centro Studi Difesa Civile

DCAF - Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

DDR - Disarmament, Demobilization and Reintegration

DGCS - Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo

DPKO - Department of Peacekeeping Operations

EPLO - GPS - European Peacebuilding Liaison Office (working group on) Gender, Peace and Security

EU - European Union

FFAA - Forze Armate Italiane

FICR - Federazione Internazionale della Croce Rossa

FOCSIV - Federazione Organismi Cristiani di Servizio Internazionale Volontario

GBV - Gender Based Violence

IASC - Inter-Agency Standing Committee

IFOR - International Fellowship of Reconciliation

INSTRAW - International Research and Training Institute for the Advancement of Women

IPRI- CCP - Istituto di Ricerca per la Pace (Italy) - Rete Corpi Civili di Pace

MAE - Ministero per gli Affari Esteri

MoFA - Ministry of Foreign Affairs

MONUC - Mission de l' Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo

NAP - National Action Plan

NATO - North Atlantic Treaty Organization

NGOWG - NGO Working Group on Women, Peace and Security

OCHA - UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

RC - Red Crescent

SGBV - Sexual and Gender-Based Violence

SPICeS - Scuola di Politica Internazionale Cooperazione e Sviluppo

UIL - Unione Italiana del Lavoro

UNAMSIL - United Nations Mission in Sierra Leone

UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNIFEM - United Nations Fund for Women

UNMAS - United Nations Mine Action Service

UNMIK - United Nations Interim Administration Mission in Kosovo

UNMIL - United Nations Mission in Liberia

UNSCR - United Nations Security Council Resolution

VIS - Volontariato Internazionale per lo sviluppo

WIDE - Women In Development Europe

WILPF - Women's International League for Peace and Freedom

Donne, pace e sicurezza

A dieci anni dalla risoluzione 1325, una prospettiva italiana.

Rapporto a cura di: Luisa Del Turco

Luisa del Turco ha conseguito il dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni Politiche Comparate presso l'Università Sapienza di Roma. Consulente/esperta in cooperazione internazionale in aree di conflitto e tematiche di genere. Collabora con università, enti umanitari e ONG per la ricerca e la formazione di operatori internazionali di pace e umanitari. Partecipa a network e iniziative di advocacy a livello locale, nazionale ed europeo per la promozione dei diritti umani e della pace. E' autrice di articoli e saggi sulle tematiche legate alla gestione dei conflitti e all'approccio di genere in situazioni di emergenza.

Coordinamento progetto di ricerca: Beatrice Costa

Contributi di: Beatrice Costa e Simona Lanzoni

Supervisione: Luca De Fraia

Editing: Alice Grecchi

Il rapporto è stato chiuso il: 20 ottobre 2010

con il contributo



ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alle cause della povertà e dell'esclusione sociale. Da oltre trent'anni è al fianco delle comunità del Sud del mondo per garantire loro migliori condizioni di vita e il rispetto dei diritti fondamentali. In Italia ActionAid è presente dal 1989: è una ONLUS ed è accreditata presso il Ministero degli Affari Esteri come ONG. Nel mondo ActionAid è una coalizione internazionale che ha la sua sede principale in Sud Africa, a Johannesburg, e affiliati nazionali nel Nord e nel Sud del mondo. Per uno sviluppo concreto e duraturo delle comunità con cui lavora, ActionAid realizza programmi a lungo termine in Asia, Africa e America Latina. Le principali aree di intervento sono la lotta all'HIV/AIDS, il diritto all'alimentazione, una governance giusta e democratica, l'educazione, i diritti delle donne, la sicurezza umana in contesti di conflitti ed emergenze. L'organizzazione coinvolge anche nei Paesi più ricchi cittadini, imprese e istituzioni evidenziandone le responsabilità nei confronti delle comunità più emarginate del Sud del mondo. ActionAid opera grazie all'impegno di migliaia di persone che contribuiscono con il proprio attivismo e donazioni.

I diritti delle donne - tematica prioritaria e trasversale - vengono difesi e promossi sia nelle comunità del Sud del mondo, sia attraverso attività di ricerca, mobilitazione e dialogo politico presso istituzioni nazionali e internazionali. Realizziamo i nostri progetti per contrastare le condizioni di disuguaglianza, abuso, violenza e pregiudizio che impediscono alle donne di determinare la propria vita e lo sviluppo delle proprie comunità. Operiamo affinché bambine, ragazze e donne possano accrescere la fiducia nelle loro capacità, verso la consapevolezza di essere titolari di diritti inviolabili. Sosteniamo gruppi e movimenti femminili affinché le loro rivendicazioni possano trasformarsi in strumenti legislativi e giuridici adeguati. Per perseguire con coerenza ed efficacia i nostri obiettivi, abbiamo avviato anche in Italia un programma di ricerca e advocacy che approfondisce la relazione tra i diritti delle donne e la lotta alla povertà che il nostro Paese conduce a livello internazionale. ActionAid ritiene che senza porre fine alle condizioni di marginalizzazione e oppressione nella quale vivono molte donne, ragazze e bambine, i risultati della lotta alla povertà saranno illusori. Nella convinzione che l'attuazione di efficaci politiche di eguaglianza sia una responsabilità condivisa tra istituzioni e società civile, ActionAid contribuisce a introdurre una solida prospettiva di genere all'interno dei dibattiti e nei fora in cui si discute di lotta alla povertà e cooperazione allo sviluppo.

La **Fondazione Pangea Onlus** è una realtà non profit, nata nel luglio 2002 dalla volontà di un gruppo di persone desiderose di realizzare una struttura snella ed efficiente in grado di dare risposte concrete a favore dell'empowerment di donne discriminate e soggette a impoverimento. Non apparteniamo a nessuna area politica, rispettiamo tutte le religioni e le culture, promuoviamo la nonviolenza per favorire una cultura di Pace e di eguaglianza di genere femminile e maschile. Lavoriamo per creare consapevolezza sul tema della questione di genere nel mondo. Le discriminazioni e gli stereotipi esistenti tra i ruoli e atteggiamenti culturali maschili e femminili hanno un impatto negativo sulle relazioni ed i comportamenti quotidiani tra le persone. Tale consapevolezza ci spingere ad indirizzare gli sforzi alla ricerca di una trasform-Azione delle iniquità di genere in eguaglianze e opportunità. Le donne sono un moltiplicatore di benessere, di lavoro, di Istruzione, di Vita, di Pace, sono un nodo di una rete sociale e di solidarietà. Troppo spesso, però, essere donna significa essere vittima di abusi, violenze ed essere privata di propri diritti. Siamo solidali con le Donne, per individuare e denunciare ogni tipo di violazione dei loro Diritti in tutti quei Paesi che presentano situazioni radicate di abuso, disagio e povertà. Ma Pangea non è solo DENUNCIA. È soprattutto AZIONE. La nostra azione ha lo scopo di costruire e favorire condizioni di benessere, sviluppo economico, sociale, culturale per facilitare la partecipazione delle donne nella propria famiglia, nelle comunità in cui vivono, al fine di rafforzarne l'autostima, il ruolo positivo e decisionale femminile. Favoriamo il superamento di stereotipi legati a tradizioni, pregiudizi e superstizioni obsoleti verso le donne e le bambine con attività di advocacy e cooperazione allo sviluppo come l'istruzione, l'educazione ai diritti umani, l'educazione igienico sanitaria e alla salute riproduttiva. Promuoviamo la formazione professionale, la creazione di attività generatrici di reddito e il microcredito. Garantiamo la consulenza psicologica e il supporto legale per donne che hanno subito abusi, e la formazione alla leadership femminile. Attualmente lavoriamo con associazioni femminili in Afghanistan, Nepal, India e in Sud Africa. In Italia dal 2008 siamo impegnati nella sensibilizzazione contro la violenza sulle donne, e sosteniamo i programmi di alcuni centri antiviolenza. Dal 2010 in Italia abbiamo avviato un progetto di microcredito a supporto delle donne economicamente svantaggiate.

actionaid

Via Broggi, 19 a - 20129 MILANO

Tel. 02.742001 fax 02.29537373

informazioni@actionaid.org

www.actionaid.it

Pangea
la vita riparte da una Donna

Via Boschetti, 6 - 20121 Milano

Tel/Fax 02.733202

email: info@pangeaonlus.org

www.pangeaonlus.org