

GIUSEPPE GIOFFREDI

UNIVERSITÀ DEL SALENTO

*Donne, pace e sicurezza: a vent'anni dalla "The Women, Peace and Security Agenda (WPS Agenda)" delle Nazioni Unite.*

**Abstract:** *The Women, Peace and Security ("WPS") agenda was formally initiated by the landmark UN Security Council Resolution 1325 (2000), which was adopted on 31 October 2000. UNSCR 1325 affirmed the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building initiatives. The WPS agenda rests on four pillars: prevention, participation, protection and relief and recovery. In the years since the adoption of UNSCR 1325, the UN Security Council has adopted nine more resolutions on women, peace and security, in order to provide a detailed guidance on specific aspects related to war and its impact on women, addressing different issues such as sexual and gender-based violence, human trafficking and the gendered aspects of peacekeeping efforts. The aim of this paper is thus to scrutinize the different status of women in the contest of conflicts: as victims and as active actors in peace processes.*

**Keywords:** United Nations; WPS agenda; peace-building; war; women; conflicts; women's rights; victims; peace processes.

### 1. Introduzione

La fine del periodo della Guerra fredda è stata accolta in gran parte del mondo come l'inizio di un 'nuovo ordine mondiale' che avrebbe dovuto portare libertà e prosperità a tutti i popoli. Lo *status quo*, però, sembra contravvenire nettamente a quanto propugnato in riferimento a un 'nuovo ordine mondiale' quale portatore di prosperità, pace, libertà e diritti universali: la pace e i diritti umani sono negati ogni giorno a causa delle decine di guerre che affliggono l'umanità.

Tutti i conflitti che negli ultimi anni hanno causato il maggior numero di vittime e sono stati scenario di crimini di immane portata, erano qualificabili come *intra-state conflicts*. Queste 'nuove guerre' nascono da evidenti crisi della sovranità statale e si segnalano per essere condotte non tanto da eserciti regolari quanto da bande 'private'. Una caratteristica dominante e drammatica di queste 'guerre senza fronte' è il coinvolgimento, in termini di feriti e di morti, non tanto dei combattenti e dei militanti, quanto dei civili inermi e soprattutto di bambini e donne.

La situazione attuale, dunque, non lascia molto spazio all'ottimismo: le illusioni, successive alla caduta del Muro di Berlino, di un 'nuovo ordine mondiale' sono gradualmente crollate e gli obiettivi di pace sperati appaiono ancora più lontani di un tempo. Anzi, è probabile che conflitti e crisi, regionali e interni, diventino ancora più frequenti, come gli eventi di questi ultimi mesi stanno palesemente dimostrando. Presumibilmente, ci saranno sempre meno conflitti regionali ad alta intensità, mentre i conflitti definiti 'a bassa intensità', che non per questo sono meno cruenti, continueranno a essere all'ordine del giorno.

## 2. Le "nuove guerre"

Il mondo è continuamente attraversato da centinaia di guerre, in una «geografia di orrore, morte e disperazione, che ha come elemento caratteristico quello di colpire prevalentemente bambini, donne e anziani»<sup>1</sup>. Quando si utilizza la definizione 'nuove guerre' il rimando a M. Kaldor è d'obbligo. La Kaldor, nel suo ormai imprescindibile volume *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, delinea efficacemente il concetto di nuove guerre. «“Nuove”, per distinguerle dalle concezioni della guerra ereditate da epoche precedenti [...]. “Guerre”, per sottolineare la loro natura politica, anche se [...] questo nuovo tipo di violenza rende sempre meno chiare le tradizionali distinzioni tra guerra (di solito definita come violenza tra Stati o tra gruppi politici organizzati, per motivi politici), crimine organizzato (la violenza di gruppi privati organizzati per scopi privati, in genere di natura economica) e violazione su larga scala dei diritti umani (la violenza di Stati o di gruppi politici organizzati contro gli individui)»<sup>2</sup>.

La stragrande maggioranza delle guerre combattute dopo l'ultimo conflitto mondiale sono dunque state deflagrazioni belliche intestine, classificate soprattutto come conflitti per il controllo del governo, di porzioni di territorio oppure come etno-nazionali. Le guerre tradizionali sono diventate un'eccezione rispetto alla regola costituita, appunto, da

---

<sup>1</sup> I. Papanicopolu, T. Scovazzi (a cura di), *Quale diritto nei conflitti armati?*, Milano, 2006, p. VII.

<sup>2</sup> M. Kaldor, *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Stanford, 1999, pp.11-12.

quelle che M. Kaldor definisce ‘nuove guerre’, le quali non reggono più il confronto con i modelli delineatisi nelle epoche precedenti.

Una delle caratteristiche delle nuove guerre, che esplodono in contesti di accentuata delegittimazione delle istituzioni, è il profilo relativamente basso in cui spesso la violenza si mantiene. Altri elementi peculiari che le distinguono dalle guerre tradizionali sono: il protagonismo di attori non statali, come milizie e formazioni paramilitari, nonché la particolarità degli scopi, dei metodi di combattimento e delle modalità di finanziamento.

In questi conflitti molto spesso non si assiste allo scontro fra eserciti regolari, fra unità gerarchiche organizzate verticalmente, ma fra un’ampia gamma di gruppi che vanno dalle residue forze armate ufficiali ormai in decadenza alle milizie paramilitari (gruppi autonomi stretti intorno a un leader) e ai gruppi mercenari, dalle vere e proprie bande di criminali alle forze di polizia e alle unità di autodifesa (composte da volontari che cercano di difendere il territorio di appartenenza) fino ad arrivare, nella eterogeneità dei protagonisti non statali, ai locali ‘signori della guerra’.

Per quanto riguarda gli scopi, le nuove guerre non perseguono gli obiettivi di geopolitica tipici delle guerre tradizionali, ma quelli attinenti alla cosiddetta ‘politica dell’identità’ che concerne la rivendicazione del potere statale muovendo dall’identità etnica, razziale, religiosa, linguistica. I metodi di combattimento, inoltre, sono diversi rispetto a quelli utilizzati nelle guerre tradizionali dove in uno spazio fisico circoscritto, il campo di battaglia, avveniva lo scontro fra eserciti regolari. Le nuove strategie di combattimento si basano in gran parte sulle tecniche della guerriglia, che comportano un’attività militare dispersa e periferica e avente i caratteri della sorpresa, della mobilità e dello scontro non frontale.

Infine, come è decentralizzata l’attività militare, così lo è anche la nuova economia di guerra; i modi di finanziamento, infatti, centralizzati e autarchici nelle grandi guerre del passato, diventano completamente decentralizzati nelle nuove guerre. Nei Paesi coinvolti la produzione interna diminuisce fortemente, gli scambi commerciali vengono interrotti (come anche le entrate fiscali), viene meno qualsiasi sostegno statale.

Altra caratteristica di molti conflitti odierni è la lunga durata: i gruppi combattenti non arrivano quasi mai a disporre dei mezzi necessari per la vittoria decisiva, così che la guerra tende a espandersi nel tempo e nello spazio anche per l'intervento di Paesi terzi che sovvenzionano le parti antagoniste e forniscono loro armi, in modo da protrarre il conflitto e poter sfruttare il commercio illegale delle risorse locali.

Altro aspetto peculiare dei conflitti contemporanei è la loro maggiore pericolosità nei confronti delle popolazioni civili e quindi anche – e soprattutto – nei confronti di bambini e donne. Diviene dunque ordinaria, durante tali conflitti, la pratica di atrocità estreme, come la pulizia etnica, le uccisioni di massa, le deportazioni forzate, la 'contaminazione' attraverso lo stupro sistematico.

La tendenza a evitare le battaglie e a dirigere la violenza contro la popolazione è evidenziata dal rovesciamento della proporzione tra vittime militari e civili. Le 'nuove guerre' si collocano nel punto terminale del processo che vede la fine della netta separazione tra civili e soldati: l'impatto diretto dei conflitti sui civili è progressivamente aumentato, nell'arco temporale che va dal 1945 a oggi, fino a renderli le principali vittime di ogni scontro armato (fino addirittura al 95%, con un perfetto ribaltamento delle proporzioni del passato).

### *3. Le donne vittime dei conflitti*

È pertanto il mutamento radicale degli scenari bellici, di cui si è parlato nel paragrafo precedente, che ha comportato la massiccia inclusione di soggetti prima quasi sempre esclusi da tali scenari. Pur se è vero che nel corso delle guerre sono sempre state commesse violenze sessuali nei confronti delle donne, è proprio con il cambiamento della natura dei conflitti che si è diffuso il ricorso allo stupro come vera e propria arma di guerra, nelle forme dello stupro 'sistematico' o addirittura 'etnico'.

«It is now more dangerous to be a woman than to be a soldier in modern conflict»<sup>3</sup>. È questa la sconcertante verità dalla quale è necessario prendere le mosse al fine di mettere

---

<sup>3</sup> Maj. Gen. Patrick Cammaert (ex comandante della missione di peacekeeping nella Repubblica Democratica del Congo), *Women Targeted or Affected by Armed Conflict: What Role for Military*

in luce l'odierno connotarsi di alcune espressioni di violenza di cui sono vittime donne e bambine, prevalentemente di natura sessuale, quali crimini di diritto internazionale.

Se è infatti vero che nel corso delle guerre spesso sono state commesse violenze sessuali nei confronti di questa fascia di popolazione civile, «è proprio con il cambiamento della natura dei conflitti che si è diffuso il ricorso allo stupro come vera e propria arma di offesa»<sup>4</sup>.

In particolare, i conflitti nella ex Jugoslavia e in Ruanda hanno per primi acceso i riflettori sulle brutali pratiche di violenza perpetrate ai danni di donne e bambine e hanno messo la comunità internazionale di fronte alla non più procrastinabile esigenza di rivedere gli sforzi fatti sino a quel momento per proteggere una parte inerme della popolazione civile coinvolta nei conflitti armati. Una delle più drammatiche conseguenze delle dinamiche delle nuove guerre è, infatti, proprio l'uso 'strategico' di forme brutali di violenza sessuale per conseguire specifici scopi bellici.

Il filone normativo e giurisprudenziale relativo alla repressione penale a livello internazionale della violenza sessuale a danno di donne e bambine rappresenta, dal punto di vista giuridico, un interessante e importante 'luogo di osservazione' della dinamica evolutiva delle norme di diritto penale internazionale sostanziale e processuale.

Il progressivo affermarsi dei diritti umani delle donne e, più in generale della questione di 'genere' nell'agenda internazionale<sup>5</sup>, ha inciso in maniera significativa sullo sviluppo della normativa internazional-penalista concernente la commissione di crimini nei confronti delle donne coinvolte in conflitti, sia internazionali che interni<sup>6</sup>. Tale indagine,

---

*Peacekeepers?* Conferenza, maggio 2008, Wilton Park (UK) (disponibile online su [www.securitycouncilreport.org](http://www.securitycouncilreport.org)).

<sup>4</sup> Vedi L. Poli, La tutela dei diritti delle donne e la violenza sessuale come crimine internazionale. Evoluzione normativa e giurisprudenziale, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2/2009, p. 396 ss., spec. p. 402.

<sup>5</sup> Vedi, tra gli altri, P. Degani, *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale* (Quaderno del Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli), n. 1/2000, Padova ([www.unipd-centrodirittiumani.it](http://www.unipd-centrodirittiumani.it)); A. Di Stefano, *Recenti sviluppi in tema di violenza contro le donne*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4/2010, p. 184 ss.

<sup>6</sup> Vedi, per tutti, R. Dixon, *Rape as a Crime in International Humanitarian Law*, in *European Journal of International Law*, 2002, p. 697 ss. e D. Mitchell, *The Prohibition of Rape in International Humanitarian Law as a Norm of Jus Cogens: Clarifying the Doctrine*, in *Duke Journal of Comparative International Law*, 2005, p. 219 ss.

però, è troppo ampia per essere analizzata in tale sede e meriterebbe una valutazione autonoma.

Ci occuperemo invece dell'evoluzione dell'intervento del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in materia., in quanto tale ambito è molto indicativo dell'aumento dell'interesse della comunità internazionale in tale settore. Anche se è ormai trascorso oltre un ventennio dall'adozione da parte del Consiglio dell'importante risoluzione 1325 su *Donne, Pace e Sicurezza*<sup>7</sup>, questo lasso di tempo non è però stato sufficiente per sradicare il fenomeno della violenza contro le donne e le bambine nel corso dei conflitti armati; a fronte di ciò, ulteriori documenti sono invero intervenuti per cercare quantomeno di rafforzare la tutela di queste 'vittime rosa', esortando gli Stati ad agire prontamente ed efficacemente sui fronti preventivo e repressivo. Si tratta, per prime, delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza 1820, 1888 e 1960 che hanno, tra l'altro, riconosciuto la violenza sessuale come elemento in grado di esasperare le situazioni conflittuali e ostacolare il ritorno alla pace e la stabilizzazione nella zona di conflitto.

#### 4. La risoluzione del Consiglio di sicurezza 1325 (2000)

Come accennato sopra, il 31 ottobre 2000 il Consiglio di Sicurezza, dopo giorni di intenso dibattito, ha adottato all'unanimità l'innovativa risoluzione 1325 (2000) sul tema *Donne, Pace e Sicurezza*. In essa sono confluite molteplici istanze ed essa si è rivelata l'espressione di diverse prospettive: il perseguimento della protezione dalla violenza

---

<sup>7</sup> UN doc. S/RES/1325/2000 del 31 ottobre 2000. Con questo documento, per la prima volta nella storia, la massima autorità politica a livello globale ha riconosciuto la specificità del ruolo, dei bisogni e dell'esperienza delle donne nelle situazioni di guerra e nei processi di pace. Fino ad allora le norme internazionali prevedevano per il tempo di guerra solo la protezione delle norme dettate dal 'diritto di Ginevra' (tema su cui pure sarebbe necessario uno studio autonomo). Sull'evoluzione normativa della proibizione dello stupro in guerra vedi, tra gli altri, K. Campbell, *The Trauma of Justice: Sexual Violence, Crimes Against Humanity and The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, in *Social and Legal Studies*, 13/2004, p. 329 ss.; R. Dixon, *Rape as a Crime in International Humanitarian Law: Where to From Here?*, in *European Journal of International Law*, 13/2002, p. 697 ss.; A. Henry, *The Impossibility of Bearing Witness: Wartime Rape and the Promise of Justice*, in *Violence Against Women*, 16/2010, p. 1098 ss.; D. Liakopoulos, *Il crimine dello stupro nel diritto internazionale penale*, in *Strumentario Avvocati. Rivista di diritto e procedura penale*, 3/2010, p. 4 ss. e 4/2010 p. 14 ss.; J. R. McHenry III, *The Prosecution of Rape under International Law*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 2002, p. 1269 ss.; L. Poli, *La tutela dei diritti delle donne e la violenza sessuale come crimine internazionale. Evoluzione normativa e giurisprudenziale*, cit., p. 400 ss.

sessuale; la promozione attiva e la tutela efficace dei diritti delle donne coinvolte nei conflitti come condizione indispensabile alla pacificazione; l'inclusione delle donne nei negoziati di pace per assicurare che una prospettiva 'di genere' influenzi gli accordi di pace.

Nel testo della risoluzione la dimensione di genere è sviluppata lungo tre direttrici, indicate comunemente come l'acronimo '3P': Protezione; Promozione; Partecipazione. La 'protezione' è quella specifica che deve essere offerta alle donne rispetto alle violenze che potrebbero subire in tempo di guerra; la 'promozione' è quella che deve essere fatta dei diritti umani specifici delle donne, parallelamente a quanto previsto in strumenti internazionali quali la Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne del 1979; la 'partecipazione' è quella che deve essere garantita alle donne sia rispetto alla possibilità di sedere ai tavoli negoziali, sia di prendere parte alle missioni sul campo e alla ricostruzione, e che permette così di valorizzare le esperienze delle donne nel *peacebuilding* e come mediatrici.

La risoluzione si compone di sei sezioni: la prima affronta il tema della partecipazione delle donne nelle sedi decisionali preposte ad operare per prevenire, gestire e risolvere i conflitti e nelle operazioni di pace; le sezioni centrali sono invece dedicate al richiamo dei diversi strumenti giuridici internazionali in materia di tutela delle donne, ovvero le norme di diritto internazionale umanitario, quelle sui diritti umani e in particolare la CEDAW (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*), le disposizioni a protezione dei rifugiati (in considerazione proprio del fatto che prima, durante e dopo i conflitti circa l'80% di sfollati e rifugiati è rappresentato da donne e bambini) e lo Statuto della Corte penale internazionale, fondamentale per la repressione dei crimini di natura sessuale.

I paragrafi 12-15 della risoluzione entrano nel merito degli strumenti e delle misure d'intervento in settori quali: il disarmo, la smobilitazione e il reinserimento dei combattenti (tra i quali oggi troviamo sempre più spesso donne e bambine), l'assistenza ai rifugiati e la riduzione dell'impatto delle sanzioni adottate dagli organismi internazionali nei confronti delle parti in conflitto sulla popolazione civile. Infine, la parte

conclusiva del testo fornisce utili indicazioni volte a rendere possibile il monitoraggio e l'applicazione della risoluzione all'interno del sistema delle Nazioni Unite.

Quanto all'aspetto della partecipazione delle donne nelle diverse fasi della transizione, nella *post-conflict peacebuilding* e nella ricostruzione delle istituzioni, la risoluzione ha rinvenuto negli Stati gli attori principali per la realizzazione di questo obiettivo. La previsione più innovativa è quella contenuta nel paragrafo 8, il quale indica esplicitamente le sedi decisionali rilevanti ai fini della promozione del coinvolgimento delle donne nei processi di pace, ovvero i tavoli negoziali; un riferimento *ad hoc* è poi fatto anche alle iniziative di pace delle donne locali e ai processi di risoluzione dei conflitti autoctoni.

Il delicato tema della violenza di genere è affrontato nei paragrafi 9-11. In particolare, dopo un richiamo a tutti gli strumenti internazionali a protezione di donne e bambine coinvolte nei conflitti armati, il Consiglio di sicurezza «10. Calls on all parties to armed conflict to take special measures to protect women and girls from gender-based violence, particularly rape and other forms of sexual abuse, and all other forms of violence in situations of armed conflict; 11. Emphasizes the responsibility of all States to put an end to impunity and to prosecute those responsible for genocide, crimes against humanity, and war crimes including those relating to sexual and other violence against women and girls, and in this regard stresses the need to exclude these crimes, where feasible from amnesty provisions». Da un lato, dunque, tutte le parti coinvolte nei conflitti devono adottare misure speciali per prevenire la commissione di stupri e altre violenze sessuali, dall'altro è richiesto agli Stati di agire attivamente per porre fine all'impunità e sottoporre a giudizio i colpevoli di genocidio, di crimini contro l'umanità e crimini di guerra perpetrati ai danni di donne e ragazze.

##### *5. I successivi interventi del Consiglio*

Per alcuni anni la risoluzione 1325 (2000) è rimasta l'unico strumento specificamente dedicato alla tematica del ruolo delle donne rispetto alle questioni attinenti alla pace e alla sicurezza. In seguito però, altre risoluzioni sullo stesso argomento hanno contribuito ad arricchire il quadro in materia, integrandolo con previsioni dettagliate su aspetti specifici.

In primo luogo è da menzionare l'importantissima risoluzione 1820 (2008), adottata all'unanimità il 9 giugno 2008, che – espressamente dedicata alla violenza sessuale in aree di conflitto – sancisce definitivamente la violenza di genere come autonoma area tematica.

La consapevolezza di dover affrontare le cause delle violenze sessuali contrastando la subcultura che è all'origine della violenza di genere, è tra gli aspetti di maggiore rilievo della risoluzione in esame. Il testo, inoltre, non esclude il possibile ricorso a sanzioni da parte del Consiglio di sicurezza per reprimere il fenomeno della violenza sessuale e contempla l'esclusione totale dell'amnistia per i reati di tale natura.

Altri importanti aspetti sui quali il documento si sofferma sono: la necessità di formare in modo specifico gli operatori delle Nazioni Unite sul fenomeno della violenza sessuale; lo sviluppo di meccanismi efficaci di protezione delle donne nei campi rifugiati, coinvolgendo in tale attività le stesse donne; l'indicazione di misure concrete per migliorare l'assistenza alle vittime.

Adeguate attenzione merita anche un successivo intervento da parte del Consiglio di sicurezza in materia di violenza sessuale commessa nel corso di conflitti armati, ovvero la risoluzione 1888 (2009). Adottata il 30 settembre 2009, essa contiene nella premessa la conferma di alcune importanti indicazioni già fornite nella 1820 (2008), ovvero la stretta connessione tra la violenza sessuale come strumento di guerra e la pace e sicurezza internazionali e la necessità di coinvolgere le donne nei processi di pace e nelle decisioni concernenti le misure protettive e riabilitative di donne e bambine vittime di violenze sessuali.

Gli aspetti innovativi di questa risoluzione riguardano il rafforzamento dell'azione di risposta alla violenza e l'esplicita richiesta al Segretario generale di creare nuove strutture dedicate alla violenza di genere nei conflitti tra cui: 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 e un più efficace sistema di

monitoraggio degli abusi e delle violenze commesse, purtroppo, anche dai *peacekeepers*<sup>8</sup>. Per quanto riguarda lo specifico settore della cessazione delle ostilità e degli accordi di pace, un paragrafo della risoluzione è esplicitamente dedicato al tema e prevede che «issues of sexual violence be included in all United Nations-sponsored peace negotiation agendas, and *also urges* inclusion of sexual violence issues from the outset of peace processes in such situations, in particular in the areas of pre-ceasefires, humanitarian access and human rights agreements, ceasefires and ceasefire monitoring, DDR and SSR arrangements, vetting of armed and security forces, justice, reparations, and recovery/development» (par. 17).

Il 5 ottobre 2009, il Consiglio di sicurezza ha poi adottato la risoluzione 1889 (2009), nella quale centrale è l'aspetto della partecipazione delle donne alle attività di prevenzione e risoluzione dei conflitti e al *peacebuilding*. In linea con i precedenti atti adottati, la risoluzione in esame ripercorre le premesse delle ultime due risoluzioni sopra analizzate, e cerca di mettere in rilievo i risultati maggiormente significativi conseguiti sino a quel momento.

Altra risoluzione che rileva in merito all'individuazione dell'azione del Consiglio di sicurezza in materia di crimini di natura sessuale, è la 1960 (2010), adottata il 16 dicembre 2010. Questo atto mantiene l'impianto delle precedenti rispetto alla necessità di continuare a valorizzare e rafforzare la partecipazione femminile nei processi di pacificazione. Un aspetto innovativo del contenuto di questa risoluzione è l'esplicita richiesta al Segretario generale di inserire nel suo successivo rapporto un allegato nel quale fossero indicate le parti «credibly suspected of committing or being responsible for patterns of rape and other forms of sexual violence in situations of armed conflict on the Security Council agenda» (par. 3). Nel rapporto del 13 gennaio 2012 il Segretario generale ha quindi esplicitamente indicato le parti accusate di commettere questi crimini terribili nella Repubblica Centro Africana, in Costa d'Avorio, nella Repubblica

---

<sup>8</sup> Vedi S. Dorigo, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2002, p. 903 ss.; E. Nalin, *I rapporti tra Onu e Stati fornitori dei contingenti nella prevenzione e repressione degli abusi sessuali commessi dai Peace-Keepers*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Napoli, 2008.

Democratica del Congo e in Sud Sudan. Nel testo sono inoltre analizzate le situazioni dei diversi Paesi in cui ci sono ‘parties to armed conflict credibly suspected of committing or being responsible for acts of rape or other forms of sexual violence’, ovvero della Colombia, della Costa d’Avorio, della Repubblica Democratica del Congo, della Libia, del Myanmar, della Somalia, del Sud Sudan e della regione del Darfur (Sudan). Sono poi fornite informazioni sugli Stati nei quali occorrono ‘conflict-related sexual violence in post-conflict situations’, ovvero sulla Repubblica Centro Africana, il Ciad, il Nepal, lo Sri Lanka, la Bosnia-Herzegovina, la Liberia, la Sierra Leone e Timor Est. Infine, sono analizzate anche situazioni in Paesi in cui si verificano ‘sexual violence in the context of elections, political strife and civil unrest’ come l’Egitto, la Guinea, il Kenia e la Siria.

In questo rapporto, infine, è possibile individuare elementi utili ai fini della ricostruzione del costante impegno profuso dalle Nazioni Unite per combattere il dramma delle violenze sessuali perpetrate a danno di donne e bambine nel corso di conflitti armati internazionali e interni. In primo luogo rilevano le misure volte a fornire uno specifico training per i *peacekeepers* e per il personale di polizia che opera in zone a rischio (paragrafi 102-103); in secondo luogo, viene ricordato che è in corso di sviluppo un sistema di *early warning* specifico per i crimini in esame; ancora, si rammenta il ruolo centrale che negli accordi di cessate il fuoco e di pace nei quali le Nazioni Unite sono a vario titolo coinvolte, stanno sempre più guadagnando disposizioni *ad hoc* relative alla cessazione immediata delle violenze e alla prevenzione di future violenze.

Dal 2000 ad oggi l’agenda *Women, peace and security*, iniziata con la storica risoluzione 1325, si è dunque infoltita e ampliata nel tempo con le 4 risoluzioni citate a cui si sono aggiunte altre 5 risoluzioni: 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2467 (2019) e 1493 (2019). La risoluzione 2106 (2013) adottata all’unanimità il 24 giugno 2013, è specificamente focalizzata sul tema della violenza sessuale in situazioni di conflitto armato. Il documento aggiunge ulteriori dettagli operativi alle precedenti risoluzioni sul tema e ribadisce la necessità di sforzi più intensi da parte di tutti gli attori, non solo il Consiglio di Sicurezza e le parti di un conflitto armato, ma tutti gli Stati

membri e gli enti delle Nazioni Unite, per l'attuazione dei mandati promananti dal complesso delle risoluzioni sul tema e per la lotta all'impunità per questi crimini.

La risoluzione 2122 (2013) rafforza le misure che consentono alle donne di partecipare alle varie fasi di prevenzione e risoluzione dei conflitti, nonché della ripresa del paese interessato, ponendo agli Stati membri, alle organizzazioni regionali ed alle stesse Nazioni Unite, l'obbligo di riservare seggi alle donne nei tavoli di pace; essa, inoltre, riconosce la necessità di una tempestiva informazione ed analisi dell'impatto dei conflitti armati su donne e ragazze. La risoluzione chiede poi ai responsabili delle missioni di peacekeeping dell'ONU di effettuare valutazioni sulle violazioni dei diritti umani e degli abusi di donne nei conflitti armati e nelle situazioni di post conflitto e richiede alle missioni di peacekeeping di dare risposta alle minacce della sicurezza delle donne in situazioni di conflitto e post conflitto; incoraggia i paesi che contribuiscono alle missioni ad aumentare la percentuale di donne nelle forze armate e nelle forze di polizia in esse impiegate; sottolinea la necessità di continuare gli sforzi per eliminare gli ostacoli che impediscono l'accesso delle donne alla giustizia in situazioni di conflitto o post conflitto.

Queste risoluzioni, unitamente a quelle del 2015 e del 2019 sul medesimo tema (su cui non ci soffermiamo perché necessiterebbero di autonoma e più ampia analisi), costituiscono tutte insieme *l'Agenda per le donne, la pace e la sicurezza*. Esse guidano l'operato della comunità internazionale per promuovere l'uguaglianza di genere e rafforzare la partecipazione, la protezione e i diritti delle donne durante tutto il ciclo dei conflitti, dalla prevenzione di essi alla ricostruzione postbellica.

## 6. *Riflessioni conclusive*

Con riferimento ad alcune considerazioni conclusive sul ruolo dell'Italia, possiamo affermare che il nostro Paese riafferma il suo costante impegno nella promozione dell'*empowerment* femminile e dell'uguaglianza di genere. L'Italia ha attivamente sostenuto la risoluzione 1325 fin dalla sua adozione e dedica sforzi e risorse significative alla promozione della partecipazione delle donne ai processi di pace e di mediazione

internazionale, ponendosi all'avanguardia in seno alla comunità internazionale nell'attuazione dell'Agenda “*Donne, Pace e Sicurezza*”.

Tale risoluzione, pur se adottata ormai oltre venti anni fa, mantiene intatta la sua attualità e il suo carattere pionieristico: ha incoraggiato un profondo cambiamento di approccio nella visione del ruolo delle donne nei conflitti, sottolineando come esse non siano solo le principali vittime, ma soprattutto le protagoniste nella prevenzione delle crisi, nei processi di pacificazione e nella ricostruzione post-conflitto: è infatti ampiamente documentata la correlazione positiva tra la partecipazione sostanziale delle donne nei processi di pace e le probabilità di raggiungere un accordo inclusivo e duraturo.

L'Italia, ad esempio, ha dedicato particolare attenzione al nesso tra Agenda WPS e mediazione. Nell'ottobre 2017, nell'ambito del mandato in Consiglio di sicurezza, è stato istituito il Network delle Donne Mediatrici del Mediterraneo - *Mediterranean Women Mediators Network* (MWMN). Il Network – che si compone di una cinquantina di donne di diversa estrazione ed età, provenienti da oltre 20 Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, con esperienza o conoscenza in materia di mediazione, risoluzione dei conflitti, diritti civili e politici – è cresciuto negli anni in termini di partecipazione e di competenze e si è progressivamente consolidato a livello locale.

A fronte dell'ampiezza del mandato della risoluzione 1325 e della mancanza di indicazioni precettive in ordine all'attuazione delle sue disposizioni, il Consiglio di sicurezza ha previsto, nel *Presidential Statement* del 28 ottobre 2004, la possibilità che gli Stati membri proseguissero sulla strada dell'attuazione della risoluzione anche attraverso l'adozione di “*National Action Plans*”. In Italia, nel dicembre 2010 è stato adottato il primo Piano di Azione Nazionale 2010-2013 e, nel novembre 2014, il secondo Piano Nazionale dell'Italia su “*Donne Pace e Sicurezza*”, relativo al periodo 2014-2016; il terzo Piano, per gli anni 2016-2019, ha visto la luce nel dicembre 2016.

Più recentemente, il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale ha approvato il IV Piano d'Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza, 2020-2024, in occasione del venticinquesimo anniversario della IV Conferenza Mondiale sulle Donne di Pechino

(1995) e nel quadro del ventesimo anniversario della risoluzione 1325 (2000). In linea con l'Agenda di Sviluppo Sostenibile 2030, il nuovo Piano persegue quattro obiettivi volti a promuovere e rafforzare: il ruolo delle donne nei processi di pace e nei processi decisionali; la prospettiva di genere nelle operazioni di pace; l'*empowerment* delle donne, la parità di genere e la protezione dei diritti umani di donne e bambine/i in aree di conflitto e post-conflitto; attività di comunicazione, *advocacy* e formazione, a tutti i livelli, sull'Agenda Donne, Pace e Sicurezza e le questioni connesse, accrescendo al contempo le sinergie con la società civile. Ricordiamo che il nostro Paese figura tra i pochissimi ad avere destinato finanziamenti pubblici all'attuazione dei propri Piani d'Azione Nazionale

Con il quarto Piano d'Azione l'Italia punta all'ulteriore salto di qualità negli sforzi compiuti da istituzioni e società civile nella realizzazione degli obiettivi posti dall'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, aggiornando e affinando gli strumenti a disposizione. In questa prospettiva, le Autorità italiane rafforzeranno il loro coordinamento nelle molteplici e meritorie iniziative che saranno portate avanti per prevenire e rispondere agli episodi di violenza in contesti di crisi; promuovere l'*empowerment* femminile e la parità di genere; incrementare la partecipazione delle donne in tutti gli ambiti della vita economica e sociale. Il Piano è stato pensato come un "documento vivente", capace di adeguarsi al mutare delle esigenze e degli ostacoli che ancora si frappongono alla piena realizzazione femminile. È dunque fondamentale dare continuità all'approccio olistico, inclusivo e integrato, già seguito dall'Italia, che trova un suo tratto efficace e inconfondibile nell'ampiezza del coinvolgimento del Terzo Settore, delle ONG, del mondo accademico, del settore privato e delle organizzazioni sindacali.

In chiusura ricordiamo, con riferimento alle conseguenze del Covid-19 su tale tematica, che le prime evidenze statistiche raccolte dalle Nazioni Unite confermano come l'impatto della crisi economica e sanitaria causato dall'attuale pandemia si sia rivelato più duro per donne, bambine e bambini. Ciò ricorda ancora di più quanto sia indispensabile l'impegno di tutti per garantire sicurezza, giustizia ed equità di trattamento

Donne, pace e sicurezza

per queste categorie, assicurando piena realizzazione agli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile che le riguardano.

