



Università di Padova  
Centro interdipartimentale  
di ricerca e formazione  
sui diritti della persona  
e dei popoli

Quaderni



Cattedra Unesco in  
Diritti umani,  
democrazia e pace

2000 n. 2

**Paola Degani**

**Diritti umani e violenza contro  
le donne: recenti sviluppi  
in materia di tutela internazionale**





Università di Padova  
Centro interdipartimentale  
di ricerca e formazione  
sui diritti della persona  
e dei popoli

Quaderni



Cattedra Unesco in  
Diritti umani,  
democrazia e pace

2000 n. 1

**Paola Degani**

**Diritti umani e violenza contro  
le donne: recenti sviluppi  
in materia di tutela internazionale**

Copyright 2000

Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli  
Università di Padova (compresa versione elettronica)

ISBN 88-88117-00-8

Stampato in Italia - Printed in Italy  
Eurooffset, Maerne (Venezia), 2000

---

**Nessuna parte di questo testo può essere riprodotta  
senza autorizzazione.**

**Pubblicazione online sul Sito dell'Archivio Pace Diritti Umani:  
[www.cepadu.unipd.it](http://www.cepadu.unipd.it)**

Questo Quaderno è realizzato nell'ambito del progetto di ricerca denominato: *La giustizia penale internazionale nel paradigma dei diritti umani. Il processo di evoluzione del diritto penale internazionale e di istituzione di una giurisdizione penale internazionale e le sue ricadute sugli assetti giuridici e politici della comunità internazionale, con particolare riferimento al ruolo dei soggetti nongovernativi*, diretto dal Prof. Antonio Papisca.

Paola Degani è titolare di assegno di ricerca presso il Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova. Tra le sue pubblicazioni: *La parità della donna: cittadinanza politica e regolazione del lavoro tra '800 e '900*, Padova, UPSEL, 1990; *I diritti umani nella filosofia politica di Norberto Bobbio*, La Spezia, Agorà, 1999.

---

Contatto: [p.degani@cdu.cepadu.unipd.it](mailto:p.degani@cdu.cepadu.unipd.it)

---

## Sommario

<i>1- La problematica della violenza contro le donne a partire dal conflitto nella ex Jugoslavia.....</i>	<i>7</i>
<i>2- Moltiplicazione e specificazione dei diritti umani delle donne .....</i>	<i>13</i>
<i>3- Le azioni della comunità internazionale e la condizione femminile: il Decennio delle Nazioni Unite per le donne 1976-1985.....</i>	<i>16</i>
<i>4- La Conferenza di Nairobi (1985): l'importanza delle Strategie di lungo periodo per l'avanzamento delle donne.....</i>	<i>31</i>
<i>5- Il significato della Conferenza di Vienna sul piano della "istituzionalizzazione" dei diritti umani delle donne: il caso della violenza.....</i>	<i>44</i>
<i>6- La Conferenza di Pechino (1995): verso un nuovo impegno delle Nazioni Unite a riguardo della donna.....</i>	<i>51</i>
<i>7- Condizione femminile e recenti sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani. Nuovi strumenti di contrasto al fenomeno della violenza.....</i>	<i>56</i>
<i>8- La "criminalizzazione" della violenza e le politiche per i diritti umani delle donne. Conclusioni .....</i>	<i>68</i>
<i>Summary.....</i>	<i>75</i>



### ***1- La problematica della violenza contro le donne a partire dal conflitto nella ex Jugoslavia***

Le atrocità di cui sono state vittime le popolazioni civili durante i conflitti di carattere interno come di carattere internazionale degli ultimi anni, hanno reso evidente che il rispetto dei diritti umani di uomini e donne rappresenta una questione di assoluta centralità nell'agenda politica della comunità degli stati. Nelle aree attraversate dai conflitti, il diritto umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani<sup>1</sup> vengono sistematicamente ignorati con conseguenze che colpiscono

---

<sup>1</sup> Per diritto internazionale umanitario dei conflitti armati o semplicemente, diritto internazionale umanitario si intende quella parte del diritto internazionale essenzialmente volto alla protezione delle vittime di tali conflitti e alla limitazione degli effetti disumani che a questi si accompagnano. Come rileva N. Ronzitti, nel suo *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 17-18: "Nelle trattazioni più recenti [di diritto bellico], il diritto dei conflitti armati viene qualificato come diritto internazionale umanitario, comprendente sia il c.d. diritto dell'Aja sia il c.d. diritto di Ginevra. Il primo, relativo alla disciplina dell'uso della violenza bellica tra i belligeranti ed ai rapporti tra belligeranti e neutrali, trova la propria fonte principalmente nelle Convenzioni dell'Aja del 1899 e 1907. Il secondo, relativo alla protezione delle vittime dei conflitti armati e della popolazione civile si è sviluppato a partire dalla Convenzione di Ginevra del 1864 e ha trovato una sistemazione nelle Convenzioni di Ginevra del 1906, 1929, e 1949. La dicotomia è stata superata grazie ai Protocolli del 1977, addizionali alla quattro Convenzioni di Ginevra e [...] le due branche si sono fuse in un unico sistema di diritto". Successivamente alla II guerra mondiale, in conseguenza del moltiplicarsi della produzione normativa, l'ambito del diritto internazionale umanitario, sempre più coincidente con quello dei conflitti armati *tout court*, e quello relativo ai diritti dell'uomo, ancorchè distinti, sono venuti acquisendo una serie di punti di convergenza. E' opportuno ricordare che la distinzione tra questi campi del diritto internazionale non investe solamente l'ambito di applicazione in quanto l'uno riguarda le situazioni di conflitto mentre l'altro si riferisce alla tutela della persona in qualsiasi situazione, bensì la stessa *ratio*, poichè il diritto internazionale umanitario assume che la guerra in quanto tale sia una condizione legittima. In altre parole, la distinzione tra diritto umanitario e diritti umani è assolutamente netta, tanto da escludere qualsiasi possibilità di confusione nell'uso di questi termini. Tuttavia, in seno alla comunità internazionale si è fatta strada l'idea che la preoccupazione per la protezione dell'individuo e dei suoi diritti fondamentali in ogni tipo di evenienza, anche nelle situazioni collegate alla guerra, rappresenti un elemento di confluenza tra il diritto umanitario e quello dei diritti umani. Gli spazi per una crescente convergenza tra i due ambiti è stata anche agevolata dal carattere assunto dai conflitti armati negli ultimi anni, che hanno visto un coinvolgimento sempre più consistente delle popolazioni civili a seguito di un aumento vertiginoso della violenza interna a singoli stati. Ci si è così dovuti confrontare con una conflittualità che, penetrando in modo capillare la realtà della società civile, ha reso difficoltosa la distinzione tra diverse categorie di soggetti investiti dalla violenza armata. Un confronto sullo sviluppo del diritto internazionale dei conflitti armati e del diritto internazionale dei diritti umani ove si mettono in evidenza gli elementi di differenziazione tra i due ambiti normativi e gli elementi di convergenza è offerto dal lavoro di E. Greppi, *Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e diritti umani: profili di una convergenza*, in "La Comunità internazionale", Vol. LI, 1996. In questo saggio l'autore ricostruisce alcune tappe

soprattutto la condizione della fasce più deboli della popolazione civile: donne, minori, anziani e disabili. Più specificamente per quanto concerne le donne, va sottolineato che le parti in conflitto spesso sottopongono queste ultime a sistematiche violenze sessuali in primis lo stupro, senza per questo andare incontro ad alcuna forma di sanzione. Lo stupro di massa anzi può essere utilizzato come una tattica di guerra o come uno strumento di terrore nei confronti delle popolazioni<sup>2</sup>. Questo dato si è drammaticamente concretizzato, all'inizio degli anni

---

fondamentali del “dialogo” iniziato con la Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti umani di Teheran nel maggio del 1968, occasione nella quale venne adottata la risoluzione XXIII (12/5) sul “rispetto dei diritti dell'uomo nel periodo dei conflitti armati”, e le istituzioni della Croce Rossa. Su questi temi cfr., L. Condorelli (ed.), *Les Nations Unies et les droit international humanitaire*, Paris, 1996 e i contributi di J. Patrnoic, H. Gros Espiell, B. Jakovljevic', T. Meron, F. J. Hampson e C. Sommaruga in *Bulletin des droits de l'homme* n. 91/1, Ginevra, Nations Unies, 1992. Sul problema della tutela accordata dal diritto internazionale nel corso di conflitti armati non internazionali si veda utilmente: G. Barile, *Interazione fra norme di diritto umanitario nei conflitti armati non internazionali*, in “Comunicazioni e studi”, voll. XVII e XVIII, 1985. Sui caratteri assunti dai conflitti nell'epoca più recente v. H. Durham, T. L. H. McCormack, *The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law*, The Hague, Kluwer Law International, 1999.

<sup>2</sup> La prima rassegna completa sul ricorso allo stupro in tempo di guerra è proposta in S. Brownmiller, *Against our Will. Men, Women and Rape*, Londra, Secker & Warburg, 1975. In questo volume si ricostruisce l'utilizzo dello stupro nelle guerre, in particolare nel corso della prima e seconda guerra mondiale, sia in relazione ad episodi isolati, sia nelle situazioni in cui esso ha costituito uno strumento di offesa sistematica, come in occasione dello stupro di massa patito dalle donne di Bengali da parte dei soldati pakistani durante la guerra in Bangladesh negli anni '70 o dalle donne vietnamite vittime della violenza dei militari americani. Più recentemente, abusi sessuali nei confronti delle donne sono stati commessi nei conflitti interni ed internazionali per es. dai militari iracheni durante il conflitto con il Kuwait, o dai militari indonesiani a Timor, nel corso della guerra civile in Perù e in Salvador, ma anche in Afganistan, in Somalia, in Palestina come in Libano, ad Haiti, in Sudan, Zambia e nelle altre aree del mondo attraversate dalle numerosissime guerre locali di questi ultimi decenni. Della stessa autrice v. anche: *Making Female Bodies the Battelfield*, in A. Stiglmayer (ed.), *Mass Rape, the War Against Women in Bosnia-Herzegovina*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1994. Inoltre: D. Blatt, *Recognizing Rape as a Method of Torture*, in “Review of Law and Social Change”, n. 19, 1992, pp. 821-865; per una ricognizione sulle diverse modalità con cui viene esercitata la violenza nei confronti della donna nei periodi di guerra cfr. I. L. Lourdes, *Common Grounds: Violence Against Women in War and Armed Conflict Situations*, Phillipines Asian Center for Human Rights, 1998; cfr. anche K. D. Askin, *War Crimes against Women*, The Hague, Martinus Nijhoff Publisher, 1997 in particolare il II capitolo; inoltre, C. MacKinnon, *Rape, Genocide and Women's Human Rights*, in “Harvard Women's Law Journal”. n. 5, 1994; D. M., Koenig, *Women and Rape in Ethnic Conflict and War*, in “Hastings Women's Law Journal”. n. 129, 1994; A. Destexhe, *The Third Genocide*, in “Foreign Policy”, n. 3, 1994; S. Tomaselli, R. Porter (eds), *Rape: An Historical and Social Enquiry*, Oxford, Basic Blackwell, 1986. In argomento si vedano anche i rapporti redatti da Gay J. McDougall, relatrice speciale su *Systematic rape, sexual slavery and slavery like practices during armed conflict*, della Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della

'90, nel contesto dei conflitti nei territori della ex Jugoslavia<sup>3</sup>. I crimini commessi nell'area balcanica come in Ruanda, hanno determinato un cambiamento radicale relativamente al modo di considerare gli abusi contro le donne compiuti in tempo di guerra, tanto da portare ad un formale riconoscimento della necessità di proibire tali crimini, e conseguentemente, di perseguire e punire i responsabili.

In relazione a questi eventi la problematica della violenza contro le donne nell'ambito del diritto umanitario e del diritto penale internazionale ha assunto una visibilità del tutto nuova, soprattutto a seguito del lavoro di indagine condotto prima dalla "Commissione 780" delle Nazioni Unite<sup>4</sup> e successivamente dalle investigazioni del Procuratore del Tribunale internazionale per i crimini nella ex Jugoslavia<sup>5</sup>.

La Commissione 780 ha esaminato una serie di situazioni in cui i crimini di guerra, quelli contro l'umanità e di genocidio si presentavano strettamente collegati alla sistematica violenza contro le donne. Tale questione ha assunto un rilievo

---

discriminazione e la tutela delle minoranze il cui mandato è stato rinnovato con decisione della Commissione diritti umani n. 105 del 29 aprile 1999 (E/Cn.4/Dec./1999/105).

<sup>3</sup> Una ricostruzione del ricorso alla violenza nei conflitti dell'area balcanica come specifica strategia di guerra e di annientamento delle popolazioni è proposta nel saggio di C. Niarchos, *Women, War and Rape: Challenges Facing the International Tribunal for the former Yugoslavia*, in "Human Rights Quarterly", 1995, p. 649. Sullo stesso tema cfr. I. Nizich, *Violations of the Rules of War by Bosnian, Croat, and Muslim Forces in Bosnia-Herzegovina*, in "Hastings Women's Law Journal", n. 5, 1994, pp. 25-52; A. Stiglmyer, *The War in the Former Yugoslavia*, in A. Stiglmyer (ed), *Mass Rape: The War against Women in the Bosnia-Herzegovina, op. cit.*; K. Pratt, M. Kathleen, E. Laurel, *Rape as a Weapon of War in the Former Yugoslavia*, in "Hastings Women's Law Journal", n. 69, 1994.

<sup>4</sup> Istituita con la Risoluzione 780 del 6 ottobre 1992 adottata dal Consiglio di Sicurezza nella sua 3119 riunione (S/780 (1992)) con la quale lo stesso Consiglio richiede al Segretario Generale "to establish, as a matter of urgency, an impartial Commission of Experts to examine and analyse the information submitted pursuant to resolution 771 (1992) and the present resolution, together with such further information as the Commission of Experts may obtain through its own investigations or efforts, of other persons or bodies pursuant to resolution 771 (1992), with a view to providing the Secretary-General with its conclusions on the evidence of grave breaches of the Geneva Conventions and other violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia". Il rapporto finale della Commissione di esperti (780) è allegato al documento UN Doc. S/1994/674.

<sup>5</sup> La risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza con la quale è stata decisa l'istituzione del Tribunale penale internazionale per perseguire i responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale commesse nel territorio della ex Jugoslavia dal 1991 è la n. 808 del 23 febbraio 1993. Per giudicare dei crimini di genocidio e delle altre serie violazioni del diritto umanitario compiute in Ruanda nel corso del 1994, nonché dei crimini dello stesso tipo di cui si sono resi responsabili cittadini ruandesi nei paesi limitrofi, è stato istituito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con Risoluzione 955 dell'8 novembre 1994 anche il Tribunale penale internazionale per il Ruanda.

particolare con la nozione di “stupro etnico”, sulla scia dell’impatto prodotto non solo sull’opinione pubblica, ma anche sui governi e sulla comunità internazionale<sup>6</sup>. E’ venuto così facendosi strada un più puntuale inquadramento degli atti commessi contro le donne nelle classiche fattispecie criminali del genocidio, dei crimini di guerra e dei crimini contro l’umanità. A seguito di ciò gli atti implicanti violenza per le donne non sono più stati intesi come marginali corollari di un conflitto, bensì come comportamenti dotati di autonoma rilevanza penale nell’ambito del diritto internazionale.

L’attività portata avanti dagli organismi delle Nazioni Unite, ma anche dalle organizzazioni regionali era in quel periodo alquanto consistente, a riprova di un’attenzione e di una sensibilità in crescita rispetto a questo tipo di violazioni dei diritti fondamentali. Fin dall’agosto 1992 la Commissione diritti umani delle NU aveva seguito attraverso un proprio Relatore speciale le violazioni dei diritti umani nei territori della ex Jugoslavia<sup>7</sup>, e come si anticipava sopra, nell’ottobre dello

---

<sup>6</sup> Numerosi organismi internazionali hanno proposto indagini e missioni di inchiesta attorno alla questione della violenza sulle donne nel quadro del conflitto nella ex Jugoslavia. Si vedano in particolare i rapporti del Rapporteur speciale sulla violenza contro le donne della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite Ms. Radhika Coomaraswamy, (E/CN.4/2000/68; E/CN.4/1999/68/Add.4; E/CN.4/1999/68/Add.1; E/CN.4/1999/68; E/CN.4/1998/54; E/CN.4/1997/47/add.4; E/CN.4/1997/47/Add.4; E/CN.4/1997/47; E/CN.4/1996/53; E/CN.4/1995/42) nonché i rapporti del Rapporteur speciale della Commissione diritti umani sulla situazione dei diritti umani in Bosnia-Erzegovina, Repubblica della Croazia e Repubblica Federale della Jugoslavia (S/1999/1000,A/49/396 e Add 1; S/1994/1252,A/49/641; E/CN.4/2000/39; E/CN.4/1999/42; E/CN.4/1998/9; E/CN.4/1998/63; E/CN.4/1998/12, 13, 14, 15; E/CN.4/1997/8, 9; E/CN.4/1997/56; E/CN.4/1996/9; E/CN.4/1996/63; E/CN.4/1996/3, 6; E/CN.4/1995/54, 57; E/CN.4/1995/10; E/CN.4/1994/6, 8; E/CN.4/1994/47; E/CN.4/1994/4; E/CN.4/1994/3, 4, 110, 119, 130; E/CN.4/1993/50; A/54/396,S/1999/1000 e Add. 1; A/53/322 e Add. 1; A/52/490; A/51/663; A/51/651; A/50/727; A/49/641,S/1994/1252. Anche l’attività delle Ong nella produzione di documentazione relativamente alle violenze contro le donne è stata alquanto copiosa. In generale, per quanto concerne la problematica della condizione femminile nei conflitti armati si veda Amnesty International, *Donne: Rapporto sulle violazioni dei diritti umani delle donne*, Torino, Ed. Sonda 1991; nello specifico sul caso della ex Jugoslavia si veda il Rapporto di Amnesty International, *Bosnia: Rapporto sulle violazioni dei diritti umani*, Torino, Ed. Sonda, 1993; Su questi temi è significativo anche il contributo offerto dalla relazione di Human Rights Watch: *Bosnia and Herzegovina. “A Closed, Dark Place”. Past and Present Human Rights Abuses in Foca*, Vol. 10, n. 6(d), New York, luglio 1998.

<sup>7</sup> Tadeusz Mazowiecki, Rapporteur speciale della Commissione sui diritti umani delle Nazioni Unite, ha presentato il primo rapporto, redatto a seguito di una prima missione nei diversi territori della ex Jugoslavia che si è svolta tra il 21 ed il 26 agosto 1992 (UN Doc. E/CN.4/1992/S-1/9, del 28 agosto 1992) in occasione della prima sessione straordinaria della Commissione diritti umani. Complessivamente Mazowiecki ha prodotto 12 rapporti nei quali lo stupro è stato denunciato come strumento per la pulizia etnica in relazione ai crimini commessi nei territori visitati. Sullo stesso tema Amnesty International ritiene che

stesso anno il Consiglio di Sicurezza provvedeva a nominare una Commissione di esperti allo scopo di investigare sulle violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nella ex Jugoslavia suscettibili di costituire responsabilità penali secondo il diritto internazionale<sup>8</sup>.

Nel gennaio del 1993, su incarico del Rapporteur speciale, anche una commissione medica dopo aver investigato su un certo numero di casi di stupro verificati nella ex Jugoslavia, preparava un rapporto per l'Assemblea Generale<sup>9</sup>. Successivamente la Commissione 780 organizzava un gruppo di esperti in materia giuridica e sanitaria con il compito di raccogliere interviste e testimonianze attorno alle conseguenze provocate dalle violenze sessuali<sup>10</sup>. La natura di questi crimini è risultata essere particolarmente traumatica per la popolazione coinvolta in ragione del carattere sistematico e diffuso dei fatti riportati. Nel Final Report si evidenziano infatti le modalità con cui questi stupri avvenivano. Le tipologie individuate riguardano le violenze sessuali commesse prima dell'esplosione delle ostilità, durante azioni militari, nei campi di prigionia, presso i cosiddetti "rape-camps" e infine nei bordelli organizzati per l'intrattenimento dei soldati<sup>11</sup>. Le varie inchieste intraprese, sia dagli organismi governativi, sia da alcune organizzazioni non

---

stupri e violenze sessuali perpetrate ai danni delle donne per la maggior parte musulmane, da parte delle forze serbe, siano avvenute in molte parti della Bosnia-Erzegovina, e che in alcuni casi si sia trattato di azioni organizzate e sistematiche in cui la detenzione era deliberatamente finalizzata a far subire alle donne violenze sessuali di ogni tipo. Questi episodi fanno parte di un modello di conflitto nel cui contesto figurano le intimidazioni e gli abusi contro i musulmani e i croati e che ha spinto migliaia di essi a fuggire o ad accettare passivamente l'espulsione dalle loro zone di residenza per paura di violenze ulteriori. Resta ancora da stabilire se lo stupro sia stato utilizzato dai capi militari e politici come un'arma vera e propria. Quel che invece è chiaro è che non sono state assunte misure efficaci contro gli abusi, che i politici e i militari locali sono a conoscenza dei fatti, e che generalmente questi fatti non vengono puniti insieme con gli altri gravi abusi che così spesso costellano il conflitto in Bosnia-Erzegovina, come le uccisioni deliberate e arbitrarie di civili, la tortura e il maltrattamento dei detenuti. Questi abusi, compresi gli stupri e le violenze sessuali, sono stati commessi da tutte le parti coinvolte nel conflitto. Amnesty International ritiene che anche i musulmani e i croati abbiano commesso tali crimini anche se su scala assai minore. In argomento: *Bosnia. Rapporto sulle violazioni dei diritti umani...*, *op. cit.*, AI Index: EUR 63/01/92, EUR 63/01/93.

<sup>8</sup> S/Res/780/1992.

<sup>9</sup> UN General Assembly, and Security Council, *Report of the Team of Experts on their Mission to Investigate Allegations of Rape in the Territory of the Former Yugoslavia from 12 to 23 January 1993*, Annex II, UN Doc A/48/92/, S/25341 (1993).

<sup>10</sup> Annex 241 del Rapporto Finale UN Doc S/1994/674: "This is the first time that such an investigation has been conducted in time of war by women seeking to determine the facts about rape and other forms of sexual assault".

<sup>11</sup> Rapporto Finale UN Doc S/1994/674, 244 – 249.

governative riportano cifre comprese tra 20.000 e 50.000 stupri commessi tra 1991 e il 1993<sup>12</sup>.

Tali cifre, per la loro consistenza, legittimano la grande attenzione prestata dalla comunità internazionale attorno al fenomeno della violenza nei confronti delle donne nel contesto delle guerre nella ex Jugoslavia. L'attenzione che è venuta a crearsi attorno al problema della violenza contro le donne, non solo nelle situazioni di conflitto armato, ma con riguardo al fenomeno nella sua globalità, non avrebbe tuttavia potuto assumere tale rilevanza se non avesse intersecato alcuni temi presenti nel dibattito femminista e nell'azione sociale di numerose Ong. In questi ultimi anni, a seguito della riflessione critica su istituzioni e meccanismi del diritto internazionale dei diritti umani, sono infatti maturate le condizioni perché una prospettiva di genere si facesse spazio in alcuni settori del sistema del diritto internazionale. In particolare tale approccio sta trovando rapida rispondenza nel diritto internazionale dei diritti umani e nel diritto penale internazionale.

---

<sup>12</sup> Il Rapporto della Missione d'osservazione della Comunità europea sul trattamento delle donne musulmane nell'ex Jugoslavia stima in circa 20.000 i casi di violenza sessuale; diversamente secondo il parere del Ministro degli interni del governo bosniaco gli episodi di stupro potrebbero ammontare a circa 50.000, Neier Aryeh, *Watching Rights: Rape in Bosnia-Herzegovina*, in "The Nation", 1 marzo 1993, p. 259, cit. in C. N. Niarchos, *Women, War and Rape. Challenges, Facing the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, in "Human Rights Quarterly", vol. 17, 1995, p. 656. Il Rapporto della Missione della Comunità europea è pubblicato in Le Nouvel Observateur et Reporters sans frontières, *Le Livre noir de l'ex Yougoslavie. Purification ethnique et crimes de guerre*, Paris, Arléa, 1993, pp. 457 – 462.

## 2- Moltiplicazione e specificazione dei diritti umani delle donne

In tempi recenti, unitamente alle questioni collegate all'universalizzazione e alla positivizzazione dei diritti umani previsti nei trattati internazionali, anche il fenomeno della moltiplicazione e della specificazione dei diritti ha rappresentato un terreno di analisi di tutto rilievo, soprattutto per ciò che concerne la riflessione attorno al nesso che lega il mutamento sociale e l'emergere di nuove aspirazioni e bisogni riconoscibili come diritti.

Tale fenomeno ha accompagnato per l'appunto, non solo la fase di progressivo perfezionamento della *machinery* relativa alla procedure di monitoraggio dei diritti dell'uomo, ma anche quella più recente di allargamento del campo d'azione e di rafforzamento del nuovo diritto internazionale dei diritti umani.

Il fenomeno della moltiplicazione e della specificazione dei diritti è sicuramente da porsi in relazione, sia con il crescente numero di condizioni considerate meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico, sia con l'allargamento della titolarità di alcuni diritti tipici a soggetti diversi dall'uomo. Ma è soprattutto l'impossibilità attuale di considerare l'individuo come entità generica o soggetto in senso astratto ad aver imposto al legislatore internazionale di guardare alla specificità e alla concretezza delle diverse modalità dell'essere e dello stare nella società<sup>13</sup>.

La manifestazione più concreta del fenomeno della moltiplicazione dei diritti per specificazione è data dal proliferare in ambito internazionalistico di raccomandazioni, dichiarazioni, e anche convenzioni rivolte alla tutela di soggetti diversi. Particolarmente significativa è stata la produzione normativa rivolta alle donne da parte della comunità internazionale. Le Nazioni Unite hanno infatti riservato negli ultimi decenni alle donne un numero davvero consistente di raccomandazioni, di dichiarazioni e di convenzioni settoriali tanto da poter fare riferimento ad un corpus unitario di norme costituenti un codice internazionale<sup>14</sup>. Tuttavia, la critica femminista ha sollevato una serie di questioni che metterebbero in evidenza differenze sostanziali nello sviluppo dei diritti umani delle donne rispetto ai diritti di cui sono "naturali" fruitori gli uomini, anche con riferimento a

---

<sup>13</sup> In argomento si vedano i contributi raccolti nel volume collettaneo *Sociologia dei diritti umani*, curato da R. Treves e V. Ferrari per la rivista "Sociologia del diritto" vol. 16, 1989; in particolare il saggio di N. Bobbio, *Diritti dell'uomo e società* successivamente ristampato in N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990. Di V. Ferrari si veda anche *Giustizia e diritti umani. Osservazioni sociologico-giuridiche*, Milano, F. Angeli, 1995, in particolare la parte del volume dedicata al *Processo di specificazione e conflitto fra diritti umani*.

<sup>14</sup> Si veda sul tema l'intera raccolta dei documenti delle Nazioni Unite aggiornata al 15 marzo 1996 proposta in United Nations, *The Advancement of Women, 1945-1996*, New York, UN Dpt. of Public Information, 1996.

quelle norme destinate a donne e uomini indistintamente. Da più parti è stato rilevato che anche i diritti delle donne si basano su esperienze storiche concrete ma, diversamente rispetto agli uomini, le violazioni di cui esse sono vittime molto spesso non sono state prese in considerazione sul piano giuridico e conseguentemente giudiziario. Non solo, talvolta gli abusi di cui esse sono vittime non hanno rilevato neppure come dato sociale o comunque non nella misura che invece la gravità delle situazioni avrebbe richiesto e ancor oggi richiederebbe. Questa situazione si è resa nel corso del tempo di fatto possibile per una serie di ragioni che la letteratura femminista sui diritti umani delle donne ha recentemente posto in rilievo. L'assunto fondamentale muove dal riconoscimento che la condizione femminile, poste le necessarie distinzioni, presenta in larga misura dei caratteri universalizzanti. Le donne subiscono discriminazioni e violenze con modalità che spesso non toccano gli uomini poiché in larga misura i soprusi di cui sono vittime sono di natura sessuale e riproduttiva<sup>15</sup>. Questi abusi si presentano in forme, modi e circostanze legali che, pur rientrando in qualsiasi convenzione ufficiale sui diritti umani, non hanno trovato nel corso degli anni giusta considerazione a livello internazionale, se non raramente, anzitutto perché commessi proprio a danno delle donne. Vi è da dire peraltro che più numerose sono le violazioni a carico di un gruppo sociale debole come sono le donne<sup>16</sup>, paradossalmente meno facile è perseguire sul piano penale alcune condotte, poiché taluni comportamenti vengono diffusamente percepiti e si configurano come elementi della normalità. Per lungo tempo infatti, tanto nei momenti di guerra che di pace, in privato come in pubblico, la mancanza di umanità dell'uomo verso la

---

<sup>15</sup> A tal proposito B. Brock-Utne nel suo lavoro *La pace è donna* (Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1989, pag. 39), riprendendo il testo di S. Browmiller *Against Our Will... op.cit.*, afferma che lo stupro precedendo spesso un assassinio tende ad esser minimizzato rispetto all'atto ancor più grave che ne segue. B. Reardon nel saggio scritto nel 1982 per l'Institute for World Order, *Sexism and War System* (cit. in Brock-Utne), dimostra come i mezzi di informazione siano poco propensi a riferire che donne assassinate siano state prima anche violentate. Di B. Reardon v. anche *Women and peace - Feminist Visions of Global Security*, New York, State University of New York Press, 1993.

<sup>16</sup> Con l'espressione *gruppo sociale* ci si riferisce a quell'insieme di individui che per il fatto di assolvere in maniera preminente ad una stessa rilevante funzione sociale, o perché condividono un carattere sociale più o meno ascripto (razza, religione, sesso), non possono accedere liberamente a tutte le attività sociali. Le donne possono essere definite un gruppo sociale in quanto svolgono unitariamente una funzione socialmente rilevante (quella della riproduzione della prole e della cura delle necessità familiari in generale che impedisce loro di circolare liberamente su tutti i ruoli). Il fatto che le donne siano un gruppo sociale non significa automaticamente che esse siano anche un gruppo politico, anche se sul piano internazionale esistono effettivamente non solo interessi preminenti in comune e in contrasto con quelli di altri gruppi, ma anche strutture organizzative preposte alla loro tutela e al monitoraggio dei diritti delle donne. Sulla nozione di "gruppo sociale" applicata al caso donne utilmente si v. lo studio di G. Zincone, *Gruppi sociali e sistemi politici: il caso donne*, Milano, F. Angeli, 1985.

donna è stata ignorata, o comunque sottovalutata, non solo sul piano sociale, ma anche sotto il profilo normativo<sup>17</sup>.

La rinnovata attenzione al nesso tra crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio e violenza contro le donne può essere ricondotta al dibattito che dagli inizi anni '80 ha interessato sia le Organizzazioni nongovernative (Ong) sia la comunità internazionale nell'ambito delle strategie delle Nazioni Unite per l'avanzamento della condizione della donna.

Per recuperare le origini di questo dibattito, è utile risalire al 1975, anno designato dalle NU come Anno Internazionale delle donne<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Un punto di vista critico sul problema della violenza nei confronti della donna nel quadro diritto internazionale dei diritti umani è sviluppato nel saggio di C. Mac Kinnon, *Crimini di guerra, crimini di pace*, in AA. VV. (a cura di S. Shute, S. Harley), *I diritti umani*, Milano, Garzanti, 1993. In questo scritto l'autrice considera la condizione della donna, e segnatamente le relazioni gerarchiche che la circondano, utilizzando il substrato teorico materialistico del marxismo. Per la Mac Kinnon il genere non è un dato politico, bensì una manifestazione socialmente determinata della differenza di potere tra uomini e donne, laddove il mantenimento della posizione di dominio maschile è a sua volta reso possibile dalla capacità di far apparire come appartenente al regno della natura questa espropriazione. L'autrice auspica che il suo contributo porti ad una rilettura in chiave critica del problema della totale esclusione della donna dall'elaborazione teorica e dalla pratica dei diritti umani. L'incapacità di considerare in modo adeguato a livello internazionale le violazioni ai diritti umani di cui sono vittime le donne, andrebbe infatti ricondotta a ragioni sia teoriche sia pratiche. Sul piano pratico la legge internazionale dei diritti umani funzionerebbe male perché non conoscerebbe un'applicazione rigorosa nel diritto interno degli stati. Sul piano teorico invece l'esclusione delle donne dal discorso sui diritti umani, sarebbe imputabile al fatto che le violazioni patite dalle donne, verrebbero per lo più ignorate quando a compierle sono soggetti non istituzionali. In altri termini, per la Mac Kinnon, quando gli uomini a livello individuale utilizzano il loro potere per opprimere le donne, questa oppressione resta di fatto ignorata non derivando in capo ai privati alcun obbligo collegabile al diritto internazionale dei diritti umani. Su questo tema cfr. C. Romany, *Women as Aliens: A Feminist Critique for the Public/Private Distinction in International Human Rights Law*, in "Harvard Human Rights Journal", 1993; F. Butegwa, *International Human Rights Law and Practice: Implications for Women*, in M. A. Schuler (ed.), *From Basic Needs to Basic Rights: Women's Claim to Human Rights*, Washington DC, Women, Law & Development International, 1995; K. O'Donovan, *Sexual Division in Law*, Londra, Weidenfeld & Nicholson, 1985; J. Peters, A. Wolper, *Women's Rights Human Rights, International Feminist Perspectives*, Routledge, New York, 1995.

<sup>18</sup> Per una ricostruzione dell'operato delle NU nei confronti delle donne si veda: Pietila H. Vickers J., *Making Women Matter: The Role of the United Nations*, Londra, Zed Books (in association with the United Nation Instraw and the United Nations Non-Governmental Liaison Service), 1990; J. Kerr (ed.), *Ours by Right. Women's Right as Human Rights*, Londra, Zed Books, 1993 e, di più recente pubblicazione, il testo curato dalle stesse Nazioni Unite *The Advancement of Women...*, *op. cit.*

### ***3- Le azioni della comunità internazionale e la condizione femminile: il Decennio delle Nazioni Unite per le donne 1976-1985***

Gli obiettivi fissati in occasione dell'Anno Internazionale della donna<sup>19</sup> guardavano alla possibilità di costruire una società in cui le donne potessero partecipare in modo pieno alla vita economica sociale e politica del loro paese. Già nel dibattito femminista di quell'epoca, la tematica della violenza di genere non poteva costituire oggetto di indagine separata rispetto alla condizione sociale complessiva della donna; in particolare si teneva conto di quel nesso fondamentale che collega la strutturale debolezza economica del soggetto femminile ad una maggior esposizione al rischio di abusi di vario tipo, tra cui quelli di natura sessuale. Le donne e le bambine, in tutte le società, e a gradi più o meno elevati, sono infatti soggette a violenze fisiche, sessuali e psicologiche che si manifestano in modo trasversale rispetto al reddito, alla classe e alla cultura.

Per contrassegnare l'Anno Internazionale della donna, oltre alla messa in atto di valvune importanti iniziative strutturali<sup>20</sup>, fu proposta una Conferenza mondiale da

---

<sup>19</sup> L'Anno Internazionale della Donna, è stato proclamato dall'Assemblea Generale con Ris. 3010 (XXVII) 1972, dell'11 novembre 1972.

<sup>20</sup> Nel 1976, grazie ai contributi offerti dagli stati membri e da un certo numero di Organizzazioni internazionali e di Ong, fu istituito l'International Research and Training Institute for the Advancement of Women (Instraw), istituto che mantiene a tutt'oggi le caratteristiche di organismo autonomo. L'Instraw e le sue attività sono dirette da un Consiglio (art. 3) composto da 11 membri nominati dall'Ecosoc con mandato triennale. La direzione è scelta dal Segretario Generale dopo una consultazione con gli Stati (art. 4). Lo Statuto enuncia all'art. 2 gli obiettivi principali che l'Instraw dovrebbe perseguire nel quadro delle attività a favore della donna poste in essere dalla Nazioni Unite. Questo istituto è anzitutto preposto alla ricerca, alla formazione e alla diffusione di informazioni concernenti la condizione femminile. Le funzioni principali indicate nello stesso art. 2 consistono nella diffusione di progetti di ricerca e di studio che favoriscano l'effettiva integrazione e mobilitazione della donna nella società, in particolare in quei paesi che presentano problemi di sottosviluppo. L'Instraw può inoltre formulare programmi di formazione che permettano il raggiungimento di un'eguale partecipazione delle donne ai processi di crescita socio-economica e che siano utili ad acquisire nuove abilità per fronteggiare i rapidi cambiamenti delle società attuali. Questo istituto funziona inoltre come centro di informazione, di documentazione e di comunicazione allo scopo di dare maggior circolazione possibile su scala mondiale al dibattito sviluppatosi attorno ai diritti delle donne. I programmi dell'istituto sono condotti in cooperazione con altri organismi delle Nazioni Unite, in particolare con le Agenzie specializzate, con alcune Oig e Ong, oltre che con numerose istituzioni accademiche. La Conferenza di Città del Messico si era impegnata anche nella costituzione di un Fondo di contribuzione volontaria per il Decennio delle Nazioni Unite della donna, impegno richiamato anche dall'Assemblea Generale in più risoluzioni del dicembre 1976 (A/Res/31/133; A/Res/31/137), finalizzato ad accelerare il processo di implementazione degli obiettivi del Decennio. Particolare attenzione avrebbero

tenersi quello stesso anno (1975) a Città del Messico, conferenza alla quale parteciparono 133 paesi e 1000 rappresentanti, di cui il 70% era costituito da donne. In quell'occasione, unitamente alla Dichiarazione di Città del Messico sull'eguaglianza di uomini e donne e il loro contributo allo sviluppo e alla pace e ad un numero cospicuo di Risoluzioni su temi diversi come l'educazione, la salute, i diritti dei popoli (in particolare quello palestinese), la Conferenza adottò un Piano d'azione mondiale per la realizzazione degli obiettivi dell'Anno Internazionale della donna e nel contempo propose la proclamazione del decennio 1975–1985 quale Decennio delle NU per la Donna<sup>21</sup>. La Dichiarazione<sup>22</sup>, adottata con 89 voti a

---

dovuto ricevere tutte le aree rurali, nonché i quartieri marginali delle città dei paesi in via di sviluppo. Lo scopo del Fondo era perciò anzitutto collegato ai problemi relativi allo sviluppo. Era prevista la possibilità di supportare finanziariamente e tecnicamente le donne impegnate nelle attività cooperative, nella pianificazione, nella raccolta della legna da ardere e dell'acqua, nonché in altre attività riconducibili all'economia di sussistenza. Inoltre, veniva assicurata attraverso la programmazione e il monitoraggio di alcune situazioni, un'attenzione specifica verso quelle realtà che in quegli anni richiedevano un intervento di tipo assistenziale su larga scala. Il Fondo veniva finanziato utilizzando i contributi volontari messi a disposizione dai governi, dalle Oig, dalle Ong e anche da privati. Sul piano operativo l'Unifem è attivo dal 1978 e solitamente usufruisce di una struttura di prestiti circolanti che trovano immediata destinazione in nuovi progetti ogni qualvolta i contributi vengano restituiti dai beneficiari iniziali. Nel 1981 l'Assemblea Generale con risoluzione del 17 dicembre 1979, A/Res/34/156, ha modificato il mandato istitutivo dell'Unifem stabilendo che il Fondo avrebbe continuato ad essere operativo anche oltre il Decennio NU per la donna. Nel 1984, un nuovo intervento dell'Assemblea generale ha stabilito di convertire il Fondo in un'istituzione permanente (14 dicembre 1984, A/Res/39/125) associata al Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (Undp) sotto l'autorità di un Amministratore che opera collaborando con un Comitato consultivo designato dalla stessa Assemblea generale. Nel corso del Decennio della donna furono istituiti e divennero operativi nell'ambito del sistema delle NU altri organismi regionali quali l'*Ufficio donna* con sede in Thailandia, il *Centro donne e sviluppo per l'Asia e il Pacifico* con sede in Malesia, il *Centro africano per la formazione e la ricerca per le donne* con sede in Etiopia, l'*Unità speciale per le donne* all'interno della Divisione per lo sviluppo sociale della Commissioni economiche per l'America latina e l'Asia Occidentale. Inoltre furono costituite unità *ad hoc* all'interno di numerose Agenzie delle NU allo scopo di collaborare con i governi e con le Ong seguendo le indicazioni fornite dalla Conferenza mondiale di Città del Messico.

<sup>21</sup> La prima Conferenza mondiale sulla donna si svolse a Città del Messico dal 19 giugno al 2 luglio 1975 (E/Conf.66/34, 1976 *Report of the World Conference of International Women's Year held in Mexico City from 19 June to 2 July 1975; including the Agenda, the World Plan of Action for the Implementation of the Objectives of the International Women's Year, the Declaration of Mexico on the Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace, and Resolutions and Decisions Adopted by the Conference*).

<sup>22</sup> La Dichiarazione contiene 17 principi e la definizione della nozione di eguaglianza tra uomini e donne; rilevante è inoltre in questo documento l'attribuzione allo Stato di responsabilità ben precise relativamente al promuovere e sostenere la piena integrazione della donna nella società. La proclamazione del Decennio internazionale della donna è avvenuto con un atto dell'Assemblea Generale (Ris. 3520 (XXX)). Si vedano anche le

favore, 2 contrari (Stati Uniti e Israele) e 19 astensioni, contiene 17 principi che non solo offrono la definizione completa del significato di eguaglianza tra uomini e donne, ma anche riconoscono lo Stato come l'attore fondamentale nella promozione attiva dell'integrazione della donna nella società. Il Piano d'azione mondiale<sup>23</sup> indica invece le linee guida per il miglioramento delle condizioni delle donne e richiama gli stati e la comunità internazionale ad affrontare i problemi dello sviluppo e delle strutture socio-economiche che relegano le donne in una posizione di inferiorità. Il documento propone inoltre una serie di obiettivi che anticipano questioni e problematiche riprese nei documenti prodotti dalla comunità internazionale anche negli anni successivi in relazione alla tematica dei diritti umani della donna<sup>24</sup>. Parallelamente all'assise internazionale, ebbe luogo anche il Forum delle Ong che costituì la prima vera occasione di incontro tra donne del Nord e del Sud del mondo. Tra le 80 organizzazioni presenti alla Tribuna dell'Anno Internazionale della donna, erano sicuramente assai poche quelle riferibili ad esperienze di donne provenienti dalle aree in via di sviluppo. Ciò non agevolò certo il dialogo tra le diverse espressioni dell'associazionismo femminile presenti al Forum. Nel corso delle sessioni e dei simposi emergeva infatti in modo inequivocabile quanto le tensioni politiche presenti nello scenario internazionale, non solo tra Nord e Sud, ma anche tra Est e Ovest, pesassero

---

Risoluzioni: 3490 (XXX), 3505 (XXX), 3518 e 3519 (XXX), 3521 3522, 3523, 3524 (XXX) e 3416 (XXX) del dicembre 1975.

<sup>23</sup> A.G. Res, 3520 (XXX).

<sup>24</sup> Il Piano d'azione mondiale, oltre a definire un certo numero di aree di intervento individua anche quattordici obiettivi minimi, da raggiungere entro il 1980 con riferimento ai temi dell'eguaglianza, dello sviluppo e della pace. Gli obiettivi riguardano le questioni: dell'alfabetizzazione e della formazione civica; b) della formazione professionale e tecnica per le donne nel settore industriale e agricolo; c) dell'uguaglianza di accesso a tutti i livelli di insegnamento e dell'obbligo di frequenza delle scuole elementari; d) della possibilità di occupazione e dell'eliminazione delle discriminazioni; e) della creazione di servizi e di infrastrutture nelle aree rurali ed urbane; f) della possibilità di esercitare il diritto di voto attivo e passivo; g) della maggior partecipazione politica a tutti i livelli locale, nazionale, internazionale; h) del maggior accesso all'educazione in materia di sanità, nutrizione, pianificazione familiare; i) dell'eguaglianza nell'esercizio dei diritti civili, sociali e politici soprattutto per quanto riguarda la cittadinanza, il matrimonio e il commercio, l) del riconoscimento del valore economico del lavoro invisibile delle donne sia nell'ambito domestico che nella produzione e commercializzazione di prodotti alimentari e in altre attività; m) dell'indirizzo dell'istruzione formale, informale e permanente e della rivalutazione dell'uomo e della donna per assicurare la loro piena realizzazione sia in ambito familiare che in quello sociale; n) della promozione delle organizzazioni delle donne come misura temporanea all'interno delle organizzazioni dei lavoratori e nelle istituzioni economiche e professionali; o) dello sviluppo di moderne tecnologie agricole e degli asili nido nonché di altri strumenti idonei a ridurre il carico di lavoro delle donne, in particolare di quelle provenienti da zone rurali; p) della creazione di meccanismi interdisciplinari e multisettoriali nell'ambito dei governi per accelerare il raggiungimento di eguali possibilità per le donne e per la loro piena integrazione nella vita nazionale.

anche nel confronto tra donne. Durante lo svolgimento del dibattito generale apparve evidente fin dalle prime relazioni presentate dalle portavoce delle Ong, che il problema delle eguali opportunità per le donne, e perciò la loro integrazione nei processi di sviluppo generali, poteva essere affrontato in maniera credibile solo nell'ipotesi in cui lo si affiancasse alla definizione di progetti politici a vasto raggio d'azione, orientati a rimuovere situazioni molto spesso collegate proprio al sottosviluppo, come il colonialismo, la discriminazione razziale e i conflitti armati<sup>25</sup>. Erano numerose le delegazioni che ritenevano l'eguaglianza delle donne un obiettivo perseguibile soltanto a condizione che lo si iscrivesse all'interno di un disegno che interessasse complessivamente le strutture economiche e sociali. Fu quella la prima occasione anche per una critica costruttiva dell'idea di sorellanza (*sisterhood*), idea su cui la Conferenza ufficiale aveva posto un'enfasi eccessiva allo scopo di ricomporre, in maniera peraltro forzata e generica, i problemi relativi alla condizione femminile entro la questione generale della "discriminazione sessuale", ovvero ricollegando, in modo del tutto acritico, le tematiche riferibili allo status della donna ad un problema di trattamento ineguale o di violazione ai diritti fondamentali.

Vi è da dire inoltre che in quel periodo l'attenzione per i problemi relativi allo sviluppo è decisamente vivace, tanto che per la prima volta viene a maturazione in seno alla comunità degli stati l'esigenza di sviluppare una prospettiva internazionalistica di carattere globale. Sono gli anni in cui comincia a delinearsi

---

<sup>25</sup> La seconda metà degli anni '70 è estremamente significativa anche per la ricerca in seno alla comunità internazionale di una definizione dell'idea di pace sempre più agganciata alla questione della giustizia intesa anche come negazione della violenza in tutte le sue espressioni. Nel Progetto a medio termine dell'Unesco per il periodo 1977 - 1982 si afferma che: "Nessun accordo internazionale acquisito a costo della libertà e della dignità dei popoli e del rispetto per gli individui può pretendere di essere un accordo veramente pacifico, sia nello spirito che nella sua possibilità di durata. Nelle risoluzioni adottate su questo problema, soprattutto in quelle più recenti, la Conferenza generale ha associato la lotta per la pace con la condanna di tutte le forme di oppressione, discriminazione, e sfruttamento di una nazione da parte di un'altra, non soltanto perché esse generano inevitabilmente violenza, ma anche perché sono esse stesse una forma di violenza e hanno in sé lo spirito della guerra" (*First Medium Plan*, Unesco, 1977 p.62, cit. in B. Brock-Utne, *La pace è donna*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1989). Il binomio *pace-giustizia* viene ripreso nel corso della XVIII sessione della Conferenza Generale dell'Unesco (RES. 11/1) ove si afferma che "La pace non può consistere solamente nell'assenza di un conflitto armato ma implica principalmente un processo di progresso, giustizia e rispetto reciproco tra i popoli, che assicuri la costruzione di una società internazionale in cui tutti possano trovare il proprio posto e godere della propria parte di risorse materiali e intellettuali mondiali". Lo stesso principio informa la Dichiarazione sulla preparazione di società che vivono in pace, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU nel 1978 (RES. 33/73 del 15 dicembre 1978) La dichiarazione pone come principio fondamentale l'idea che "ogni nazione e ogni essere umano, al di là delle distinzioni di razza, di cultura, di lingua o di sesso, ha il diritto inalienabile ad una vita di pace".

l'idea di un "nuovo ordine economico internazionale"<sup>26</sup> e nel contempo i diritti economici sociali e culturali assumono maggior rilevanza.

---

<sup>26</sup> Con questa espressione si intende far riferimento ad un tipo di relazioni economiche informate dai principi della giustizia economica e sociale tra i diversi paesi ed i popoli, come auspicato dalle nazioni del sud del mondo. La preoccupazione della comunità internazionale in ordine alle diseguaglianze in termini di detenzione e gestione delle risorse ha indotto l'Assemblea Generale ad adottare il I maggio 1974 nel corso della VI Sessione speciale la Dichiarazione concernente l'instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale a cui fu abbinato contemporaneamente un Programma d'Azione (Res 3201 e 3022 S-VI del 1/5/1974) funzionale all'implementazione della stessa Dichiarazione e all'assistenza dei paesi che lamentavano pesanti difficoltà. Nel corso di questa sessione straordinaria dell'Assemblea Generale tenutasi dal 9 aprile al 2 maggio 1974, l'attenzione si concentrò sul problema relativo alla contrapposizione tra i bisogni dei paesi più poveri e le politiche che venivano promosse a livello mondiale. La situazione complessiva delle aree terzomondiste si era infatti pesantemente aggravata fin dal 1973, quando la crisi petrolifera ed alimentare aveva reso più urgente il confronto sui temi dello sviluppo tanto da imporre ai paesi occidentali un esame in chiave critica delle relazioni con i paesi del Sud del mondo, mentre, all'interno dei Pvs, il confronto-scontro con i Paesi Opec portava all'instaurazione di nuovi equilibri economici a livello internazionale. Lo stesso processo di interdipendenza veniva acquistando un significato diverso nella misura in cui l'intera comunità veniva posta di fronte alla necessità di misurarsi politicamente con la domanda di sviluppo e di integrazione posta dai paesi in via di sviluppo. Nell'analizzare gli orientamenti dell'economia mondiale gli organismi della comunità internazionale prendevano così atto del delinearsi, già in quegli anni di una nuova divisione internazionale del lavoro definita anzitutto dalla tendenza a collocare tutti i fattori della produzione - capitali, disponibilità di materie prime, infrastrutture, tecnologie, competenze tecniche nelle regioni del mondo ad economia avanzata, mentre le aree del Sud fungevano essenzialmente come serbatoi di manodopera utilizzabile a basso costo. L'analisi dei rapporti economici internazionali dimostrava in quel periodo per la prima volta in modo inequivocabile il carattere asimmetrico dell'interdipendenza. Unitamente alla Dichiarazione e al Programma d'azione adottati dalle Nazioni Unite, anche la Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati (Res. 3281 - XXX del 12/12/1974), riprendendo i principi già posti da altre risoluzioni in materia di cooperazione e sviluppo, delineava un diverso approccio in tema di azioni e politiche orientate allo sviluppo dei paesi meno sviluppati. Contemporaneamente, i dubbi e i limiti che progressivamente venivano alla luce attorno al paradigma della modernizzazione, trovavano riscontro anche nei documenti prodotti dagli organismi della comunità internazionale. Sono numerosi infatti i riferimenti alle teorie dell'interdipendenza e più specificamente al criterio della mobilitazione multilaterale laddove, nel prevedere un certo tipo di diritti economici sociali e culturali, si conferma la scelta di riequilibrare i rapporti economici e commerciali che apparivano così iniqui e diseguali da compromettere qualsiasi possibilità di sviluppo economico. Su questi temi si veda S. Amin, *La faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-monde*, Parigi, L'Harmattan, 1989. Cfr. anche i seguenti documenti: Res. 1803 - XVII del 19632 sulla sovranità permanente delle risorse naturali, Res. 2625 - XXV del 1970 sulle relazioni amichevoli e la collaborazione tra gli Stati; Res. 2626 - XXV del 1970 sulla strategia internazionale dello sviluppo; Res. 2749 - XXV del 1970 sul regime di fondo e sottofondo dei mari e degli oceani al di là dei limiti della giurisdizione nazionale.

Nel corso della Conferenza di Città del Messico, di fronte al problema dello sviluppo si realizzò un sostanziale accordo nel riconoscere che le donne avrebbero rivestito un ruolo di primo piano nei processi di crescita economica a livello nazionale ed internazionale. Questo tema diede anche evidenza all'esistenza di approcci diversi al problema delle politiche da intraprendere per perseguire l'obiettivo dell'eguaglianza, nel quadro di un disegno più complessivo di sviluppo, di cui avrebbero dovuto essere destinatarie privilegiate le donne del sud del mondo. Mentre da una parte si collocavano i sostenitori dell'idea della costruzione di un nuovo ordine economico internazionale come condizione di base per il raggiungimento dell'eguaglianza, erano numerose le voci di coloro che ponevano come più urgente la questione della parità della donna, e la consideravano perseguibile attraverso l'adozione di politiche *ad hoc*. In pratica, non da tutti era condivisa l'idea che intervenire sulla condizione femminile efficacemente avrebbe implicato di necessità considerare in modo complessivo l'impatto devastante che i processi di internazionalizzazione dell'economia cominciavano già all'epoca a provocare. Altre delegate presenti alla Conferenza, ponevano in luce la necessità di rimuovere dalla base le cause del sottosviluppo in numerosi paesi, considerate un retaggio delle politiche imperialistiche e colonialistiche. In realtà, già in quegli era visibile il fatto che l'assetto economico e politico delineatosi con la globalizzazione e l'imposizione a livello mondiale del neoliberismo economico avrebbero eroso la possibilità, potenzialmente apertasi con il processo di decolonizzazione, di investire nella riproduzione a livello sociale. Solo seguendo questa direzione, si sarebbe potuta aprire una strada valida per la creazione di presupposti realmente funzionali ad un miglioramento complessivo delle condizioni di vita per tante popolazioni.

Anche il tema della pace, trattato ampiamente nel corso della Conferenza, fu in realtà sempre considerato o come appendice delle questioni collegate allo sviluppo, o come elemento di rafforzamento all'idea di eguaglianza. In particolare, venne ripetutamente sottolineato il ruolo che le donne avrebbero potuto rivestire nei processi di distensione internazionale e, in linea con questo discorso, si riaffermò l'importanza della cooperazione per l'affermazione di alcuni principi fondamentali come l'eguaglianza, il rispetto della sovranità e dell'indipendenza nazionali, la non interferenza negli affari degli stati e il non uso della minaccia o della forza.

I temi proposti nei documenti prodotti in occasione della Conferenza mondiale, come richiamato anche nello stesso titolo della Dichiarazione, riprendono le questioni dell'eguaglianza dello sviluppo e della pace, un trinomio che nel corso degli anni si riproporrà con sistematicità nei summit internazionali sulle donne.

Le tematiche oggetto di discussione nelle arene della comunità internazionale divengono in quella fase centrali anche nel dibattito femminista interessando questioni del tutto sospese sul piano della soluzione, rispetto alle quali, sia il mondo occidentale, sia i paesi emergenti si trovavano - e a ancor oggi si trovano - a doversi misurare. E' anche importante sottolineare che il movimento

transnazionale delle donne, conosce in quel periodo un primo momento di aggregazione di una domanda politica che risultava essere estremamente segmentata in quanto lo stesso contesto nel quale si elaborava, era complessivamente segnato da un frazionamento anche ideologico dei gruppi femministi piuttosto radicato, soprattutto nel mondo occidentale.

Volendo ricercare gli elementi più suggestivi del dibattito politico nel movimento femminista internazionale in quegli anni, sicuramente le questioni connesse alla “riproduzione” risultavano essere quelle su cui si concentrava l’interesse di un numero decisamente consistente di studiose. Riprendendo le tesi degli autori classici del pensiero socialista per i quali la famiglia rappresenta l’istituzione per eccellenza ove si definisce la subordinazione femminile, alcuni segmenti del movimento femminista internazionale elaborarono già verso la fine degli anni’ 60 primi anni ’70 una tesi che, senza inchini di sorta alcuno all’ortodossia marxista ed anzi, con una notevole dose di polemica, costituiva un primo momento di rottura rispetto all’approccio emancipazionista tradizionale. In particolare, un’articolazione europea e statunitense del movimento femminista, definita anche su un versante accademico come “area del salario al lavoro domestico”<sup>27</sup> ebbe il merito di

---

<sup>27</sup> Si menzionano qui per brevità solo alcune opere fondamentali di questo filone femminista anche se assai copiosa è la produzione letteraria e accademica sulla questione della condizione della donna e sul carattere gratuito del suo lavoro. Il saggio-manifesto in cui si presentano le argomentazioni fondamentali di questo femminismo è il libro di M. Dalla Costa, *Potere femminile e sovversione sociale*, Padova- Venezia, Marsilio, 1972; sul tema della violenza il saggio di G.F. Dalla Costa, *Un lavoro d’amore. La violenza fisica come componente essenziale del trattamento maschile nei confronti delle donne*, Roma, Edizioni delle donne, 1978 indaga in che cosa specificamente consista la violenza subita dalla donna, l’atteggiamento dello stato nei confronti della violenza fisica, in particolare verso lo stupro e l’incesto, nonché le iniziative e le lotte delle donne su questo terreno. Sui temi della salute segnaliamo: Collettivo internazionale femminista (a cura di) *8 marzo 1974, giornata internazionale di lotta delle donne*, Venezia, Marsilio, 1975; Collettivo internazionale femminista (a cura di), *Aborto di Stato. Strage delle Innocenti*; Venezia, Marsilio, 1976; Collettivo internazionale femminista - Gruppo femminista per il salario al lavoro domestico di Ferrara (a cura di) *Dietro la normalità del parto*, Venezia, Marsilio, 1976. Nel dibattito che maturò negli anni ’70 oltre alla tematica del lavoro casalingo l’altra “grande questione” su cui si concentrò il movimento, anche in termini di elaborazione teorica e di rivisitazione delle interpretazioni classiche, fu quella della prostituzione. Il saggio L. Fortunati, *L’arcano della riproduzione*, Venezia, Marsilio, 1981, rappresenta il tentativo di raccogliere e di sistematizzare il patrimonio teorico che le donne hanno espresso relativamente al carattere del lavoro domestico e di prostituzione, al funzionamento a al collocamento della riproduzione nell’intero ciclo produttivo, nonché alla sua struttura organizzativa. Un testo fondamentale che propone una rilettura del fenomeno della caccia alla streghe come componente fondamentale dell’accumulazione capitalistica originaria funzionale al disciplinamento del corpo sociale femminile rispetto alla divisione del lavoro è quello di S. Federici, L. Fortunati, *Il grande Calibano. Storia del corpo sociale ribelle nella prima fase del capitale*; Milano, F. Angeli, 1984. Anche attorno al tema dello sviluppo questa articolazione del femminismo internazionale ha contribuito in misura sostanziale al dibattito. Si vedano: G:

focalizzare la funzione lavorativa della donna nella divisione sociale del lavoro rispetto al processo produttivo capitalistico e all'organizzazione dei rapporti sociali ad esso attinenti. Nel lavoro gratuito di riproduzione, indicato su un piano concreto come lavoro domestico, ed attribuito prioritariamente alla donna, di contro al lavoro retribuito di produzione delle merci, fondamentalmente attribuito all'uomo, si coglieva la ragione della subalternità femminile e conseguentemente di tutte le manifestazioni di potere - in primis la violenza - di cui è vittima la donna. La famiglia, sede primaria dell'esistenza femminile, veniva definita come luogo di produzione e riproduzione, anziché di mero consumo, in quanto quotidianamente vi si produceva e riproduceva l'individuo soggetto detentore di forza-lavoro. Il discorso sul lavoro femminile come ambito fondamentale di discriminazione rispetto all'uomo non è mai stato nell'analisi sviluppata dal neo-femminismo degli anni '70, il discorso generico sui lavori delle donne bensì, il discorso sulla divisione capitalistica del lavoro in quanto strutturante il rapporto, non solo tra le classi, ma anche tra i sessi. Solo a partire da una lettura della condizione femminile così impostata, si potevano cogliere le ragioni delle disuguaglianze che attraversano il mondo, non solo degli "altri lavori femminili" oltre a quello domestico, ma in genere della vita delle donne. In pratica, la donna lavoratrice non salariata in un'economia salariale, si trova a doversi misurare con una contraddizione che con il tempo tende a divenire sempre più insostenibile: nelle aree sviluppate perché il suo lavoro salariato continua comunque a rimanere accessorio rispetto al reddito maschile, essendo essa anzitutto preposta al lavoro di riproduzione, nelle economie di sussistenza non salariali, perché viene a trovarsi progressivamente deprivata dei mezzi che le permettono di riprodurre se stessa e la comunità, a partire dalla terra.

Nel contesto del movimento femminista che maturò negli anni '70 la tematica della riproduzione acquisì dunque una centralità che non è possibile paragonare all'attenzione invece rivolta dalle studiosi agli altri lavori svolti dalle donne, proprio perché la questione del lavoro domestico costituì terreno di mobilitazione e di ribellione a livello internazionale. Fu proprio la dimensione internazionale delle lotte che si instaurarono sulle questioni legate alla riproduzione ad imporre dapprima il riconoscimento da parte istituzionale delle istanze sostenute dalle donne occidentali, e successivamente, anche se in misura assolutamente inadeguata, l'elaborazione di politiche di welfare che in qualche modo rispondevano all'esigenza di riconoscere l'importanza del lavoro femminile nel contesto della casa.

---

F. Dalla Costa, *La riproduzione nel sottosviluppo. Lavoro delle donne, famiglia e Stato nel Venezuela degli anni '70*, Milano, Angeli, 1989; M. Dalla Costa, G. F. Dalla Costa (a cura di), *Donne e politiche del debito. Condizione e lavoro femminile nella crisi del debito internazionale*, Milano, Angeli, 1993; delle stesse curatrici: *Donne, sviluppo e lavoro di riproduzione. Questione delle lotte e dei movimenti*, Milano, Angeli, 1996. Per una ricostruzione della dimensione internazionalistica di questo femminismo si veda: M. Dalla Costa, *Domestic Labour and the Feminist Movement in Italy since the 1970s*, in "International Sociology", n. Vol. 3, 1988, pp. 23-34.

Questa progressiva istituzionalizzazione di tutta una serie di tematiche che per un certo periodo hanno costituito terreno privilegiato di analisi del movimento femminista ha lasciato spazio nel tempo ad un tipo di elaborazione meno critica e più meramente descrittiva. La conseguenza più concreta di questo percorso ha portato sostanzialmente all'affermarsi di un processo di divulgazione delle questioni legate alla disegualianza di natura sessuale, sicuramente efficace dal punto di vista della sensibilizzazione dell'opinione pubblica e sotto il profilo mass-mediatico, ma certamente penalizzante se considerato dal punto di vista dell'approfondimento teorico.

A livello internazionale, seppur in termini parzialmente diversi rispetto alla fase di maggior vitalità del movimento femminista, le questioni centrali identificate attorno al nodo del non riconoscimento del lavoro di riproduzione svolto dalle donne vennero immediatamente recepite dalle reti di donne che andavano costituendosi già immediatamente dopo la Conferenza di Città del Messico.

Se il tema dell'eguaglianza ripropone la questione delle discriminazioni e delle logiche della tutela e della parità in termini di politiche del diritto, fino al nodo delle pari opportunità, la questione dello sviluppo, rimanda ad un dibattito di respiro più largo che attraversa in quel periodo non solo il mondo femminile, ma più in generale le arene internazionali in virtù del ruolo politico che venivano assumendo nella comunità internazionale un certo numero di paesi in via di sviluppo. Il processo di decolonizzazione investiva non solo problemi di natura economica ma anche questioni di equilibri politici e di sicurezza internazionale che rinviavano al nodo della pace. L'impossibilità di operare una separazione netta in alcune aree geo-politiche tra emergenze di natura economica e crisi di governi più o meno di ispirazione dittatoriale, stimolava l'adozione di un approccio olistico rispetto alla questione della pace che, con il passare degli anni, è andato assumendo la connotazione di un processo volto a garantire la costruzione di quelle condizioni che avrebbero reso possibile una maggiore giustizia economica e sociale, l'eguaglianza e il godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno delle società. La progettualità politica sottesa alla domanda di pacificazione si presentava però condizionata dal riconoscimento alle donne di quei diritti di eguaglianza rispetto all'uomo ancora carenti nella II metà degli anni '70, periodo in cui, le discriminazioni erano piuttosto diffuse anche in quei contesti dove sul piano formale era già sancita la parità giuridica<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> La Carta delle Nazioni Unite include tra i propri obiettivi e principi di base l'impegno nella cooperazione internazionale funzionalmente alla promozione e al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti gli individui senza distinzioni di natura sessuale (art. 1, par. 3, art 55). Nel Preambolo della Carta, si riconosce la necessità da parte della comunità internazionale di un impegno reale per l'affermazione di una piena eguaglianza di diritti tra uomini e donne. Questi principi vengono ripresi anche nella Dichiarazione Universale, documento a cui si ispirano molte nazioni nel formulare i principi guida posti

L'adozione nel 1979 della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne<sup>29</sup>, avrebbe anzitutto dovuto confermare sul piano internazionale quelle previsioni già statuite negli strumenti di carattere generale sui diritti umani e in alcune convenzioni settoriali, allo scopo di definire in modo organico l'estensione dei diritti delle donne. Tale esigenza, come segnalato nel Preambolo, si imponeva all'attenzione della comunità internazionale soprattutto per il persistere di gravi discriminazioni a violazione "del principio dell'eguaglianza dei diritti e del rispetto della dignità dell'uomo". Il reiterarsi delle violazioni veniva identificato come sicuro elemento di ostacolo alla partecipazione della donna, alle stesse condizioni dell'uomo, alla vita politica, sociale, e culturale del proprio paese oltre che pregiudicare la crescita del benessere sociale, in particolare in quelle zone di povertà dove l'accesso ai servizi medici, all'educazione, alla formazione, e alle possibilità di impiego escludevano praticamente nella totalità la popolazione femminile.

---

alla base dei moderni ordinamenti democratici (si veda in particolare l'art. 7). Successivamente le Nazioni Unite, nel 1966, hanno ribadito la necessità di rimuovere ogni forma di discriminazione, comprese quelle di matrice sessuale, anche nel Patto sui diritti civili e politici e nel Patto sui diritti economici e sociali. Sui contenuti della Dichiarazione Universale per quanto attiene ai diritti delle donne si veda J. Morsink, *Women's Rights in the Universal Declaration*, in "Human Rights Quarterly", 1991. Una ricostruzione dello sviluppo dei diritti umani delle donne è presentata in A. S. Fraser, *Becoming Human: The Origins and Development of Women's Human Rights*, in "Human Rights Quarterly", 1999.

<sup>29</sup> La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne è stata adottata dall'Assemblea Generale delle NU il 18 dicembre 1979, aperta alla firma il 3 marzo 1980, è entrata in vigore il 3 settembre 1981, al raggiungimento della 20<sup>a</sup> ratifica. Al luglio 2000 risulta ratificata da 165 paesi. Per una ricostruzione delle fasi che hanno preceduto l'adozione della Convenzione si veda E. Evatt, *Eliminating discrimination Against Women: The Impact of the UN Convention*, in U. L. Rev. 435, 1991; L. A. Rehof, *Guide to Travaux Préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1993. Una rassegna dei contenuti della Convenzione è offerta dal saggio di C. Tinker, *Human Rights for Women: the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in "Human Rights Quarterly", 1981, cfr. anche N. Burrows, *The 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in "Netherlands International Law Journal", Rev. 419, 1985; dei diritti umani delle donne nel diritto internazionale si occupa il saggio di N. Burrows, *International Law and Human Rights: the Case of Women's Rights*, in T. Campbell, D. Goldberg, S. Mc Lean, T. Mullen (eds), *Human Rights. From Rhetoric to Reality*, Oxford, Blackwell, 1986. Sul tema delle riserve poste alla Convenzione si vedano R. Cook, *Reservation to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in "Virginia Journal of International Law", vol. 30, 1990; B. Clark, *The Vienna Convention Reservation Regime and the Convention on Discrimination Against Women*, in "American Journal of International Law", vol. 82, n. 2, 1991; cfr. anche L. Liesbeth, *Reservations to UN-Human Rights Treaties*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1995. Sul Protocollo alla Convenzione (CEDAW) recentemente adottato rimandiamo ad altra parte del testo.

La Convenzione rappresenta in un certo senso anche la sintesi di 30 anni di impegno per il miglioramento della condizione femminile da parte della Commissione sulla condizione della donna. Oltre a costituire l'accordo internazionale giuridico fondamentale sui diritti delle donne, diritti per i quali esisteva già all'epoca in larga misura una precisa codificazione nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani, la Convenzione indica agli stati gli orientamenti lungo i quali muoversi per un pieno godimento dei diritti sanciti. Essa obbliga i governi "ad adottare tutte le misure legislative e ogni altro mezzo adeguato, comprese, se necessario, le sanzioni tendenti a proibire ogni discriminazione nei confronti delle donne" (art. 2, par. b) e nel contempo riafferma l'eguaglianza tra uomini e donne in tutte le sfere della società come della famiglia impegnando gli stati a porre in essere adeguate misure per rimuovere le cause sociali del persistere delle discriminazioni nonché di tutti quegli stereotipi, pregiudizi e pratiche consuetudinarie che impediscono alla donna la piena eguaglianza rispetto all'uomo ed il pieno godimento dei diritti. La Convenzione è caratterizzata da un impianto concettuale di stampo prevalentemente emancipatorio, nel quale si lascia comunque spazio alla previsione di misure temporanee ineguali o distinte rivolte alle donne al fine di instaurare di fatto l'eguaglianza con gli uomini, ponendo in essere quelle politiche di pari opportunità che verso la fine degli anni '70 inizio anni '80 hanno caratterizzato l'intervento dello stato sulle questioni attinenti alla condizione femminile. L'urgenza di dotare le NU di uno strumento giuridico globale che riguardasse i diritti delle donne si accompagnava alla necessità di istituire un meccanismo di controllo sovranazionale che favorisse l'implementazione delle disposizioni della Convenzione, anche in ragione dell'esistenza di una produzione di strumenti politici e giuridici contro la discriminazione delle donne piuttosto consistente. Per far fronte al persistere di violazioni anche pesanti dei diritti fondamentali delle donne, la Convenzione prevede all'art. 17 la costituzione di un Comitato composto da 23 esperti indipendenti sul modello dei Comitati istituiti da altre Convenzioni internazionali sui diritti umani.<sup>30</sup>

Nel 1980, la II Conferenza dell'ONU sulle donne a Copenaghen<sup>31</sup> ha costituito l'occasione per verificare lo stato di attuazione delle iniziative collegate al Decennio

---

<sup>30</sup> Sul Comitato previsto dalla CEDAW si vedano i saggi di A. Byrnes, *The "Other" Human Rights Treaty Body: the Work of the Committee on the Elimination of All Forms Discrimination Against Women*, in "Yale Journal of International Law", n. 1, 1989; R. Jacobson, *The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1992, e quello di M. R. Bustelo, *The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women at the Crossroads*, in P. Alston, J. Crawford, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring* Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>31</sup> La Conferenza di Copenaghen (A.G. Res. 33/85/1978) si svolse dal 14 al 31 luglio del 1980. Vi parteciparono 145 paesi con circa 2000 delegati. La Conferenza ha costituito

delle NU e per cominciare a mettere a fuoco la questione della violenza nei confronti della donna, in particolare quella esercitata nel contesto familiare di cui si è occupato per la prima volta l'Ecosoc nel 1982<sup>32</sup>. La valutazione sugli esiti conseguiti dopo l'incontro di Città del Messico fece emergere un quadro che non poteva essere considerato soddisfacente<sup>33</sup>.

Le difficoltà principali a far decollare delle politiche per l'avanzamento della condizione femminile venivano identificate nella mancanza di una chiara volontà politica da parte dei governi, nel permanere di usi e atteggiamenti tradizionali insieme ad ostacoli di ordine legale, nella mancanza di istruzione che rende le donne complessivamente poco strumentate e non concorrenziali sul mercato del lavoro, nell'insufficiente partecipazione nei processi decisionali a tutti i livelli anche in virtù di un accesso ai percorsi educazionali assolutamente insufficiente. Inoltre, nelle aree rurali e nelle periferie urbane si registrava un complessivo degrado della condizione della donna. Con riferimento all'educazione nei paesi in via di sviluppo si registravano due tendenze: da una parte un aumento significativo dei livelli di scolarizzazione nelle classi più abbienti non accompagnato peraltro da una corrispondente crescita delle possibilità di impiego, dall'altra un incremento dell'analfabetismo nei settori marginali dove le attività economiche finalizzate alla sussistenza continuavano a costituire i mezzi fondamentali per la riproduzione per quote ingenti di popolazioni. Sul piano della salute, nonostante fosse diminuita la mortalità infantile e fossero aumentate le aspettative di vita, persistevano con un trend di diffusione preoccupante l'anemia cronica e la sottoalimentazione. Il documento della Divisione per le informazioni economico-sociali, metteva in evidenza anche le difficoltà incontrate dalle donne nel lavoro: pur lavorando un numero di ore maggiore rispetto agli uomini, continuavano a percepire salari e stipendi inferiori e nel contempo risultavano essere i soggetti per i quali l'applicazione indiscriminata delle nuove tecnologie importate si traduceva in

---

l'occasione per la ratifica da parte di 51 paesi, tra cui l'Italia, della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. Lo scopo della Conferenza era già stato stabilito nel dicembre del 1975 quando l'Assemblea Generale aveva approvato la proposta di una Conferenza alla metà del decennio con lo scopo di "passare in rassegna e valutare i progressi compiuti nell'attuazione degli obiettivi del Decennio delle Nazioni Unite per la donna (...) e dove necessario, reindirizzare i programmi esistenti alla luce dei nuovi dati e delle ricerche disponibili". A questo scopo l'Assemblea Generale invitava le Commissioni e le Agenzie Specializzate a "prendere in esame i progressi raggiunti insieme alle limitazioni ed ai problemi specifici incontrati nelle rispettive aree di intervento nell'attuazione degli obiettivi del decennio, a suggerire programmi appropriati per il secondo periodo ed a convocare incontri regionali preparatori per definire i programmi in questione", *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace*, New York, United Nations, pag. 114.

<sup>32</sup> Ecosoc, Res. 1982/22.

<sup>33</sup> *Worsening Situation of Women will be Main Issue Confronting Commission on the Status of Women*, New York, Division for Economic and Social Information, United Nations, 1980.

un'ulteriore barriera per l'accesso al mercato del lavoro retribuito. Se il presupposto degli interventi fino a quel momento realizzati era costituito dall'idea che il sistema economico a livello mondiale fosse in grado di garantire l'eguaglianza tra uomini e donne, il rapporto invece concludeva riscontrando il fallimento di tante situazioni e dimostrando l'assoluta inadeguatezza delle strutture esistenti ad accogliere strategie per il miglioramento della condizione femminile che prescindessero da interventi sul sociale di più ampio respiro<sup>34</sup>.

La Conferenza<sup>35</sup>, che si caratterizzò anche per una partecipazione più estesa della precedente, si concluse con l'adozione di un Programma d'azione mondiale per la II metà del Decennio delle NU per la donna<sup>36</sup> nel quale si perfezionavano e si rafforzavano una serie di misure per il miglioramento della condizione femminile, in particolare nei settori dell'impiego, della salute e dell'istruzione. Appare rilevante nel quadro delle azioni individuate nel Programma, l'invito rivolto ai governi a promuovere politiche coerenti con un'idea di eguaglianza intesa non semplicemente come una condizione riconducibile all'elemento della forma nei resti giuridici, bensì come ad una dimensione a cui le istituzioni dovrebbero guardare elaborando programmi specifici e prevedendo quote di bilancio adeguate a sostenere l'adozione di misure *ad hoc*. Il nuovo programma d'azione discusso ed approvato a Copenaghen risultava complessivamente più articolato e più ricco di elementi critici rispetto a quello proposto a Città del Messico. Sebbene l'obiettivo fondamentale dell'integrazione delle donne nei processi di sviluppo non fosse mutato rispetto al quinquennio precedente, nel corso di questa II Conferenza mondiale si percepiva negli interventi delle delegate una diversa consapevolezza circa la necessità di elaborare strategie complessive di sviluppo per fronteggiare l'acuirsi della crisi economica a livello mondiale. Anche la critica all'operato della

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Parallelamente alla Conferenza ufficiale delle Nazioni Unite si tenne il Forum organizzato dalle Ong con circa 8000 partecipanti, di cui un terzo provenienti dalle aree del Terzo mondo, un terzo dai paesi scandinavi e un terzo da altra zone dell'occidente. In occasione del Forum si resero evidenti i primi contrasti nelle posizioni espresse dalle esponenti dell'associazionismo dei paesi in via di sviluppo rispetto ai contenuti proposti dalle organizzazioni delle donne occidentali. L'esigenza primaria che le delegate delle Ong del Sud del mondo esprimevano era sicuramente quella di dibattere attorno al problema del peggioramento progressivo delle condizioni socio-economiche nonché del ridimensionamento degli spazi politici accessibili alle donne riscontrabile in diversi paesi. Durante il Forum delle Ong vi fu chi accusò i gruppi terzomondisti di veicolare il dibattito verso tematiche non strettamente pertinenti la condizione femminile; una situazione del tutto simile si era presentata anche nel corso dei lavori della Conferenza ufficiale, quando gli Stati Uniti mossero accuse analoghe ai paesi non allineati.

<sup>36</sup> Il *Programma d'azione mondiale per la II metà del Decennio delle Nazioni Unite per la donna* fu adottato dalla Conferenza con 94 voti favorevoli, 4 contrari (Australia, Canada, Israele e Stati Uniti) e 22 astensioni (tra cui l'Italia e gli altri 8 paesi allora membri della CEE) (UN Doc. A/Conf.94/35). Venne approvato dall'Assemblea Generale nello stesso anno.

comunità internazionale su taluni indirizzi di politica economica inopportuni per l'avanzamento della condizione delle donne, si sviluppava in modo alquanto puntuale negli interventi delle partecipanti alla Conferenza. Nelle premesse del documento finale discusso a Copenaghen, si ritrovano confermati gli obiettivi posti dalle Nazioni Unite alla base del Decennio. L'uguaglianza andava intesa non solo come rimozione delle discriminazioni di tipo legale, ma anche come possibilità di accedere pariteticamente a ruoli di responsabilità che permettessero, da un lato di contribuire in modo effettivo ai processi di sviluppo, dall'altro di orientare, anche sul piano culturale, la crescita delle popolazioni valorizzando l'ideale della pace come condizione duratura<sup>37</sup>. In altri termini, prendeva forma una concezione dello sviluppo che, oltrepassando la dimensione economica, valorizzava il ruolo della politica e della cultura. Ponendo l'attenzione sulla necessità di migliorare la condizione della donna, si dava risalto anche al ruolo assolto dalle politiche pubbliche rivolte alla famiglia, considerata per la sua peculiarità un luogo privilegiato a cui guardare per intervenire sul rapporto uomo-donna, anzitutto sulla disparità collegata alla rigidità della divisione sessuale del lavoro.

Nel nuovo Programma d'azione che rispetto al precedente trattava una gamma più vasta di tematiche, in relazione al problema della parità, si segnalava anche la necessità di incrementare il numero delle donne nelle delegazioni governative e in tutte le assise delle Nazioni Unite, comprese le riunioni preparatorie delle Conferenze mondiali. Il tema della presenza femminile nel quadro dell'amministrazione dell'ONU è stato più volte dibattuto nel corso degli anni '80 in quanto, stando alle stime offerte dalla stessa organizzazione internazionale, alla fine del decennio '70, le donne rappresentavano il 43% degli occupati ai livelli più bassi, ma solo il 3,6% dei funzionari direttivi<sup>38</sup>. Peraltro, anche dall'osservazione dei dati relativi al periodo successivo, si rileva che l'azione portata avanti dalla comunità internazionale in materia di eliminazione delle discriminazioni nei confronti delle donne ha trovato forti resistenze non solo tra gli stati parte, ma anche nello stesso contesto delle Nazioni Unite, tanto che le donne, risultavano virtualmente assenti dai posti di responsabilità della diplomazia interstatuale<sup>39</sup>. Tuttavia, i dati relativi alla ratifica da parte degli Stati della Convenzione contro ogni discriminazione nei confronti delle donne non erano poi così sconcertanti (39 paesi alla fine del 1984), se si considera che ancora non si era tenuta la Conferenza mondiale sulle donne di Nairobi. Tale scadenza, segnerà un momento estremamente significativo nel dibattito internazionale sulla condizione femminile,

---

<sup>37</sup> *Report of the World Conference of the UN Decade for Women: Equality Development and Peace*, New York, UN 1980, pp. 5 e segg.

<sup>38</sup> Nations Unies, *Les femmes dans le monde. Des Chiffres et des idées 1970-1990*, New York, 1992.

<sup>39</sup> United Nations Division for the Advancement of Women, *Women and Decision-Making* United Nations Office in Vienna, 1989 pp. 26 ss; United Nations Department of Public Information, *Women, Challenges to the Year*, United Nations, New York, 1991.

poiché per la prima volta si giungerà ad un riconoscimento del ruolo delle assise delle comunità internazionale nella lotta per l'avanzamento dei diritti delle donne anche da parte di quella moltitudine di gruppi e di associazioni che animava il movimento femminista in quegli anni.

#### **4- La Conferenza di Nairobi (1985): l'importanza delle Strategie di lungo periodo per l'avanzamento delle donne**

Nel 1985 le “Strategie di lungo periodo per il progresso delle donne fino al 2000” (FLS)<sup>40</sup> adottate in occasione della Conferenza mondiale di Nairobi e approvate all'unanimità dai governi presenti, costituiscono una prima elaborazione del nesso tra pace, sviluppo e eguaglianza, lavoro, salute e istruzione.

La III Conferenza mondiale delle NU sulle donne, incaricata di valutare i risultati del Decennio delle NU per la donna si svolse a Nairobi dal 15 al 26 luglio 1985. Vi parteciparono 158 Paesi, rappresentati da 4000 delegate, 37 rappresentanti di agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni accreditate dall'ONU, nonché 16 delegate di organizzazioni nongovernative. Il documento finale comprende 372 paragrafi suddivisi in 5 capitoli nei quali si delinea la condizione femminile nel mondo<sup>41</sup>. Particolare evidenza viene data al problema delle strategie per il

---

<sup>40</sup> V. *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development, and Peace*, Nairobi, 15 – 26 luglio 1985, UN New York, 1986, pp. 2 – 88 (A/Conf.116/28/Rev.1). I lavori della Conferenza si articolano in una sessione plenaria affiancata da due comitati. Nella riunione plenaria si svolse il dibattito generale sui progressi registrati dalle donne e sulle difficoltà incontrate a livello nazionale, regionale e internazionale per realizzare gli obiettivi del Decennio. Nel primo comitato furono discussi più specificamente le questioni riguardanti le donne coinvolte nei conflitti armati, le donne rifugiate, quelle sottoposte al regime di apartheid e quelle appartenenti alla minoranza palestinese. La conferenza si concluse con l'adozione del documento relativo alle “Strategie future d'azione per il progresso delle donne e misure concrete per superare gli ostacoli alla realizzazione entro l'Anno Duemila degli scopi e degli obiettivi del decennio delle Nazioni Unite per la donna: uguaglianza, sviluppo, pace”. Sulle FLS v. J. Sandler, A.S. Walker, *It's Our Move Now: A Community Action Guide to the UN Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*, International Women's Tribune Center, New York, 1991. Il Forum di Nairobi fu preceduto da quattro incontri preparatori che si tennero rispettivamente a Tokyo, ad Arusha, all'Avana e a Baghdad. Nei giorni della Conferenza fu altissima la presenza di donne provenienti dai paesi del III Mondo innanzitutto dall'Africa, dal Kenya in particolare. Secondo stime ufficiali vi parteciparono 14.000 donne. Nel corso dei Workshop organizzati parallelamente alla Conferenza ufficiale furono prese in considerazione anche alcune tematiche non contemplate nell'agenda delle delegate al Forum internazionale ufficiale. Tra i temi discussi, quello dell'immagine della donna nei media, dell'alimentazione, della pianificazione familiare, della prostituzione, del disarmo, dell'emigrazione, dei programmi di alfabetizzazione e dell'ambiente.

<sup>41</sup> Nel capitolo introduttivo delle FLS si ricostruisce il background storico e sostanziale del documento e si offre anche una visione completa dei trends e delle prospettive che riguardano l'avanzamento delle donne. Si enunciano inoltre i concetti di eguaglianza, sviluppo e pace. L'*eguaglianza* è considerata tanto un obiettivo quanto un mezzo che permette agli individui un godimento pieno dei loro diritti e il raggiungimento delle aspettative personali. Per le donne, in particolare, eguaglianza significa dare concretezza a quei diritti che sono stati loro negati con le discriminazioni. Lo *sviluppo* è inteso come

miglioramento della condizione della donna in quanto, ad eccezione dei risultati positivi ottenuti nel corso del Decennio in un numero limitato di paesi, la situazione generale non faceva registrare modificazioni sensibili rispetto al periodo precedente. Nella Premessa alle Strategie, si sottolinea a tal proposito che gli obiettivi del decennio sono stati solo parzialmente perseguibili soprattutto a causa della crisi economica degli anni '80, a cui ha fatto seguito l'adozione di politiche di aggiustamento strutturale imposte dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca mondiale che molto spesso hanno comportato un sensibile impoverimento delle popolazioni nelle aree in via di sviluppo, penalizzante in modo particolare per le donne.

Nelle Strategie il discorso sulla donna si orienta lungo due argomenti fondamentali: il primo rinvia all'idea che il progresso nella condizione femminile conduca allo sviluppo complessivo delle società, mentre il secondo pone con insistenza la questione del riconoscimento della centralità del ruolo femminile in relazione ai processi riproduttivi. Nel testo, ciascun tema, uguaglianza, sviluppo, pace, è declinato considerando sia gli ostacoli che impediscono alla donna il raggiungimento della parità dei diritti con l'uomo, sia gli elementi di interconnessione.

Per quanto concerne il concetto di pace, per la cui promozione si richiede il coinvolgimento delle donne, si intende far riferimento non solo all'assenza delle guerre, ma anche ad ogni tipo di violenza e ostilità a livello nazionale e internazionale<sup>42</sup>. In collegamento con il tema della pace si considerano anche le

---

sviluppo totale che richiede anche una dimensione morale per poter rispondere effettivamente ai bisogni e ai diritti dell'individuo e per poter garantire un utilizzo delle conoscenze scientifiche e tecnologiche al servizio di un assetto sociale ed economico in grado di preservare l'ambiente e tutte le forme di vita sul nostro pianeta. La *pace* include non solo l'assenza di guerra, violenza e ostilità a livello nazionale e internazionale, ma anche il godimento della giustizia economica e sociale, dell'eguaglianza e dell'intera gamma dei diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno della società.

<sup>42</sup> La necessità di considerare le questioni dei diritti della persona in relazione al problema della pace secondo un approccio di ispirazione olistica era già emersa in quel periodo in occasione della Conferenza internazionale dell'Unesco che si tenne a Parigi e nel 1982 e che si concluse con l'adozione del Progetto a medio termine per gli anni 1984 – 1989 (*Second Medium-Term Plan*, 1984-1989, 4xc/4 approved Unesco, 1983). Nel Progetto elaborato dall'Unesco si stabilisce che non si può parlare autenticamente di pace in quei contesti ove vengono violati i diritti più elementari e continuano ad esistere situazioni di ingiustizia. Il progetto identifica i conflitti latenti o aperti come ostacoli all'affermazione dei diritti dell'uomo qualificando la pace come una condizione incompatibile con la malnutrizione, l'estrema povertà, e con l'impossibilità dei popoli ad autodeterminarsi. Il mancato riconoscimento dei diritti degli individui e dei popoli, il permanere di strutture internazionali inique, l'interferenza negli affari interni di altri stati, l'occupazione straniera e l'apartheid sono segnalate identificate nel documento dell'Unesco come fonti reali o potenziali di conflitto armato e di crisi internazionale. Il concetto di pace adottato nel corso

questioni attinenti la giustizia economica e sociale e più in generale il tema della parità.

Se l'idea di pace delineatasi già in altre Conferenze delle NU svoltesi in quegli anni, persegue la possibilità concreta per ogni essere umano indipendentemente dal sesso, di rivendicare il diritto di vivere pacificamente in un quadro sociale teso alla giustizia e attento al soddisfacimento dei bisogni fondamentali, la logica argomentativa adottata nel corso della Conferenza di Nairobi, collegando alla questione della pace il tema della violenza contro la donna, arricchisce il dibattito di contenuti del tutto nuovi.

L'approccio adottato nel documento finale di Nairobi innova in modo significativo sul piano istituzionale il quadro analitico entro il quale inscrivere il problema della violenza contro la donna, considerandola in tutte le sue molteplici manifestazioni come una realtà originante dalla stessa matrice. Nel ricondurre a problemi di natura socioeconomica le questioni collegate alla subordinazione femminile e conseguentemente alla violazione dei diritti fondamentali delle donne, in primis alla violenza, il documento di Nairobi guarda alla nuova capacità di autodeterminazione della donna come ad una possibile strada per ripensare complessivamente ad una riorganizzazione dei rapporti sociali<sup>43</sup>. Nelle Strategie vi è anzitutto un pieno riconoscimento del carattere universale del problema della violenza. Anticipando l'impostazione che nel corso degli anni successivi la comunità internazionale adotterà su questo tema, il documento di Nairobi riconosce che "la questione delle donne e della pace, e il significato della pace per le donne, non possono essere separati dalla più ampia questione dei rapporti tra donne e uomini in tutte le sfere della vita e della famiglia"<sup>44</sup>. Inoltre, l'affermare che la violenza contro la donna assume forme diverse che si manifestano nella vita di tutti i giorni in ogni società, e che queste violazioni rappresentano il maggior ostacolo alla pace e agli altri obiettivi del Decennio, equivaleva ad espandere la prospettiva della pace, da un lato interessando il profilo culturale che è proprio di alcune pratiche strutturalmente violente, dall'altro oltrepassando il limite delle relazioni fra stati, o fra parti opposte all'interno di uno stesso stato, fino alla ricerca di soluzioni politiche alternative ai conflitti. Peraltro, anche sul piano simbolico e valoriale, i processi di militarizzazione dei territori e l'uso della forza tenderebbero a riprodurre la violenza a carico delle donne, "legittimando" sul versante

---

della Conferenza di Parigi, presuppone dunque la realizzazione di un ordine internazionale equo in grado di preservare le future generazioni dal ripetersi di situazioni di conflitto armato e di violenza.

<sup>43</sup> Su questi temi si veda per es. il documento dell'UNIFEM di C. Bradley, *Why Male Violence Against Women is a Development Issue: Reflections from Papua New Guinea*, Draft Unifem Occasional Paper, United Nations Fund for Women, New York, 1990.

<sup>44</sup> FLS. par. 257.

privatistico il ricorso da parte dell'uomo a mezzi cruenti ogniqualvolta si ravvisi la necessità di riaffermare il proprio potere sulla donna.

Le Strategie di Nairobi rappresentano senza dubbio il primo documento adottato a livello intergovernativo nel quale il concetto di violenza è definito in termini esaurienti e l'attenzione è posta sul legame tra utilizzo della violenza nelle relazioni personali e ricorso all'uso della forza nelle relazioni fra stati. Anche i riferimenti alla necessità di attribuire alla riproduzione umana e sociale quella centralità che invece è riconosciuta esclusivamente al processo di produzione delle merci, ben si conciliano con il guardare globalmente ai conflitti armati come ad un fenomeno intrinsecamente collegato alla logica del profitto, tanto nelle forme esplicite del militarismo, quanto in quelle implicite della distruzione di risorse. Nelle Strategie, si riconosce che le donne ed i bambini sono i soggetti più esposti al rischio di povertà, come alla conseguenze legate alle carestie, all'apartheid, ai conflitti armati, alla violenza familiare e all'emarginazione. Il documento fissa inoltre per l'anno 2000 alcuni obiettivi fondamentali come l'applicazione delle leggi che garantiscono la parità tra i due sessi, l'aumento della speranza di vita femminile fino a 65 anni in tutti i Paesi, la riduzione della mortalità materna, nonché l'eliminazione dell'analfabetismo femminile<sup>45</sup>.

Le Strategie di Nairobi segnano la fine del Decennio delle Nazioni Unite sulle donne e nel contempo formalizzano un impegno molto più forte da parte delle Nazioni unite nei riguardi della condizione femminile, impegno che si tradurrà anche in una riorganizzazione della Commissione sulla condizione della donna (CSW)<sup>46</sup> e in un suo rafforzamento.

---

<sup>45</sup> Al giugno 1990, periodo in cui da parte della Commissione sulla condizione della donna (CSW) si procedeva alla verifica dell'applicazione delle FLS, erano 102 i paesi che avevano provveduto a ratificare la Convenzione contro ogni forma di discriminazione nei confronti della donna; a gennaio 1995 il numero era salito a 139. Numerosi paesi avevano ratificato il trattato incondizionatamente mentre 29 stati avevano espresso riserve su quegli articoli che considerano il problema delle pratiche culturali e religiose come un ostacolo per l'affermazione di una piena parità di diritti tra uomini e donne.

<sup>46</sup> La Commissione sulla condizione delle donne è stata istituita nel 1946 dell'Ecosoc. Inizialmente come Sottocommissione della Commissione diritti umani (Ecosoc Res. 1/5 (1946)), poi divenuta Commissione autonoma nello stesso anno (Ecosoc Res. 2/11 (1946)). E' un organismo composto da rappresentanti degli Stati, dapprima formato da 15 membri progressivamente aumentati fino agli attuali 45 eletti dall'Ecosoc per un periodo di 4 anni. La CSW tiene generalmente una sessione annuale della durata di circa 4 settimane. Anche il mandato originario (Ecosoc Res. 48(IV) 1947) ha subito delle modifiche, in particolare con la Res. 1987/22. Originariamente, la Ris. 48, stabiliva che "Le funzioni della Commissione sono quelle di preparare raccomandazioni e relazioni per il Consiglio Economico e Sociale sulla promozione dei diritti delle donne nei campi politico, economico, civile, sociale e educativo. La Commissione potrà inoltre fare raccomandazioni al consiglio su problemi urgenti che richiedono l'attenzione immediata nel campo dei diritti delle donne, con l'obiettivo di attuare il principio che uomini e donne devono godere di uguali diritti, e

Come è noto infatti, questo organismo si è caratterizzato per aver potuto operare nel corso dei decenni non sempre in modo agevole, vincolato non solo da difficoltà di budget, ma anche da limiti oggettivi che talvolta hanno portato a impedimenti concreti nell'estrinsecazione delle attività legate al mandato originario. Formalmente la Commissione è da sempre incaricata di fornire informazioni all'Ecosoc sulla condizione delle donne nel mondo e sulle azioni intraprese dagli stati per mezzo della stesura di rapporti e relazioni, di sviluppare l'attività di standard setting attraverso l'adozione di raccomandazioni riguardanti la materia dei diritti umani delle donne, anche con riferimento a questioni caratterizzate dall'urgenza. Da ultimo la Commissione assolve a funzioni di programmazione politica, mettendo a punto dei programmi d'azione contenenti le strategie per migliorare la condizione delle donne e il rispetto dei loro diritti in tutti i campi di intervento delle NU. Tuttavia, fino al 1986, proprio la funzione di elaborazione politica svolta dalla CSW è stata interpretata dagli stati in modo assai restrittivo. Non solo la Commissione era tenuta a sottoporre all'Ecosoc le risoluzioni implicanti degli impegni di tipo finanziario, ma qualsiasi raccomandazione richiedeva l'approvazione in via preliminare dal Consiglio economico e sociale. Seguendo questa procedura era possibile per l'Ecosoc emendare qualsiasi raccomandazione ed obbligare la CSW a tenere conto delle modifiche apportate. Tutto ciò si è tradotto in termini operativi in un ridimensionamento talmente significativo delle funzioni della Commissione tanto che, con riferimento ai primi decenni di attività di questo organismo, è forse più corretto parlare di funzioni di *policy-preparing* anziché *policy-making*<sup>47</sup>. Le linee guida fondamentali che avrebbero

---

sviluppare proposte per dare effetto a tali raccomandazioni". Attualmente le funzioni della CSW riguardano la preparazione di raccomandazioni e rapporti all'Ecosoc in materia di promozione dei diritti delle donne, l'elaborazione di raccomandazioni su problemi urgenti in materia di uguaglianza tra uomini e donne, lo sviluppo di proposte per dare effetto a tali raccomandazioni e allo standard-setting in materia di diritti, il ricevimento di comunicazioni circa violazioni ai diritti delle donne, la produzione di raccomandazioni generali in materia, il sovrintendere all'implementazione degli strumenti prodotti dalle NU nell'ambito del decennio delle donne e della Conferenza di Nairobi e, dopo Pechino nel 1995, la verifica dei seguiti della IV Conferenza mondiale sulle donne. In argomento v. L. Reanda, *The Commission on the Status of Women*, in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

<sup>47</sup> Per comprendere la dimensione reale delle competenze affidate alla Commissione è utile richiamare le funzioni che l'Ecosoc ha voluto espressamente escludere dal mandato della CSW. Nel 1946 la Sottocommissione sulla condizione della donna della Commissione diritti umani, aveva espresso l'opinione che la nuova Commissione dovesse essere investita di ampi poteri, proprio per agevolare le finalità politiche di promozione e sostegno della condizione femminile. L. Reanda nel suo *The Commission ....op.cit.*, pag. 273, ricostruisce questo dibattito segnalando i punti sui quali maggiore fu l'opposizione del Consiglio Economico e Sociale. Questi ultimi vertevano su: a) il riconoscimento di estesi poteri di controllo della Commissione sull'attuazione delle raccomandazioni per la parità tra i sessi, anche nei confronti dei singoli paesi; b) il rendere obbligatorio all'Ecosoc la consultazione

orientato il lavoro della Commissione nel corso degli anni, furono elaborate durante la I sessione nel febbraio del 1947. In quell'occasione vennero identificati come prioritari gli obiettivi dell'eguaglianza, dello sviluppo e della pace<sup>48</sup> che più tardi saranno posti alla base del Decennio delle Nazioni Unite (1976 - 1985), della Conferenza sulle donne di Nairobi, e più specificamente delle Strategie future d'azione (FLS) per il progresso delle donne e il superamento degli ostacoli alla realizzazione degli obiettivi del decennio.

E' proprio con gli anni '80 che viene a formalizzarsi un impegno diverso da parte della Commissione ma anche complessivamente dall'intero sistema NU nei confronti delle donne. Nel 1983 è lo stesso Consiglio economico e sociale<sup>49</sup> a decidere il rafforzamento delle procedure di ricevimento delle comunicazioni provenienti, sia da individui, sia da gruppi relative allo status delle donne e alle violazioni dei diritti umani rendendo così inequivocabile l'esistenza di una volontà politica di rimuovere almeno alcuni degli elementi di limitata funzionalità di questo organismo.

L'accordo raggiunto prevedeva la nomina di un gruppo di lavoro *ad hoc* incaricato di esaminare la lista delle comunicazioni confidenziali e di sottoporre alla Commissione sulla condizione della donna un rapporto dettagliato sul lavoro svolto.<sup>50</sup> Il ruolo centrale che riveste la Commissione sulla condizione della donna

---

con la Commissione prima di prendere decisioni in materie afferenti la condizione femminile; c) la costituzione di un Comitato esecutivo permanente della Commissione, dotato di ampi poteri esecutivi; d) il riconoscimento del potere di ricevere ed esaminare comunicazioni concernenti discriminazioni contro le donne provenienti da soggetti diversi dagli stati; e) l'attribuzione alla Commissione poteri investigativi rispetto a situazioni specifiche all'interno dei singoli stati.

<sup>48</sup> Gli obiettivi erano così espressi: il rispetto della libertà e dell'eguaglianza è una condizione essenziale per lo sviluppo umano e perciò anche le donne hanno il diritto ad esser rispettate e tutelate nella stessa misura degli uomini; il benessere e il progresso dipendono dalla partecipazione di uomini e donne alla costruzione delle proprie società; le donne devono intraprendere una parte attiva nella lotta per la pace, la prevenzione delle aggressioni e l'eliminazione delle ideologie totalitarie.

<sup>49</sup> Ecosoc Res 27/1983.

<sup>50</sup> Per quanto concerne le attività della CSW sopra menzionate rimandiamo ad altra parte di questo lavoro. Qui anticipiamo solo alcune informazioni generali. Il mandato della Commissione sulla condizione della donna relativo alla possibilità di ricevere comunicazioni da individui e organizzazioni non governative concernenti la violazione dei diritti delle donne era stato previsto fin dalla nascita della Commissione stessa (Ecosoc, Res. 76(V), del 5/8/1947, e Res 304(XI), del 14 e 17/7/1950). Tuttavia questa attività non aveva mai suscitato grande attenzione poiché la stessa Commissione non sembrava dotata di quelle caratteristiche che invece richiede una struttura che svolge questo tipo di attività, ma soprattutto perché l'esame delle comunicazioni si presentava di piuttosto problematico rispetto al nodo cruciale del "non poter adottare alcuna azione nei riguardi degli Stati". Ciò peraltro limiterà anche l'operato della stessa Commissione diritti umani nonché della

nelle materie di pertinenza viene sottolineato dall'Assemblea Generale nel 1985<sup>51</sup>. In quell'occasione, viene adottata sulla base di un progetto presentato dalla Jugoslavia per conto del Gruppo dei 77 la risoluzione relativa alle Strategie di Nairobi per il progresso delle donne, e contemporaneamente alla CSW viene affidato il compito di promuoverne e controllarne l'attuazione. Nel 1986 è ancora l'Assemblea Generale<sup>52</sup> ad istituire un nuovo sistema di rapporti periodici per monitorare l'implementazione delle FLS affidandone l'esame alla Commissione mediante una procedura che ha coinvolto i governi, le organizzazioni del sistema ONU, incluse le commissioni regionali, nonché le organizzazioni intergovernative e non governative. Ma è sicuramente il 1987 l'anno in cui si registra una svolta significativa nel funzionamento della CSW con la richiesta esplicita fatta all'Ecosoc di estendere il mandato originario rendendo così più efficace il lavoro di esame delle FLS per ciò che riguarda le implicazioni delle Strategie nella programmazione delle attività in tutto il sistema ONU, nonché la valutazione periodica dei progressi compiuti e degli ostacoli incontrati nell'avanzamento delle donne a livello nazionale, regionale-continentale e internazionale.

La riorganizzazione e il rafforzamento della CSW porteranno così ad una nuova attenzione nei confronti della tematica femminile e più specificamente, anche considerando l'operato nella fase precedente, ad identificare, sia a livello statale che internazionale, gli orientamenti normativi e politici lungo i quali indirizzarsi per migliorare complessivamente lo status delle donne nel mondo. La tendenza che si delinea in quel periodo, segnando un passo avanti rispetto alla fasi precedenti,

---

Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze sebbene godessero di un margine di discrezionalità dal punto di vista operativo di più larga portata rispetto alla CSW. L'approvazione da parte dell'Ecosoc della Ris. 1983/27 apre di fatto un nuovo spazio per la segnalazione di violazioni gravi dei diritti umani a carico delle donne. La risoluzione Ecosoc conferma e specifica in modo più dettagliato rispetto al progetto originario quali sono i soggetti abilitati a presentare le comunicazioni alla Commissione. Le comunicazioni, che possono essere incluse in due liste confidenziali e non, sono preparate dal Segretariato. L'aspetto più significativo della risoluzione dell'Ecosoc n. 27 del 1983 riguarda senza dubbio l'autorizzazione data alla Commissione di nominare un suo gruppo di lavoro ad hoc specializzato nell'esame delle comunicazioni. Il Gruppo di lavoro è composto da 5 membri della stessa Commissione scelti seguendo un criterio di equilibrio geografico. Il gruppo che opera a porte chiuse, esamina le liste delle comunicazioni ricevute sia quelle confidenziali che non, identifica la tipologia di comunicazione più ricorrente, prepara un rapporto alla Commissione nel quale indica le tendenze, segnala le tipologie di violazioni più comunemente indicate nelle comunicazioni e formula eventuali suggerimenti. Questo rapporto viene poi utilizzato dalla stessa Commissione per la stesura di progetti di raccomandazione da sottoporre all'attenzione dell'Ecosoc a cui spetta decidere in merito alle azioni da prendere sulla base delle violazioni accertate.

<sup>51</sup> Si veda: UN Doc. A.G. Res. 40/108.

<sup>52</sup> Si veda: UN Doc. A.G. Res. 41/111.

consiste proprio nella consapevolezza del dover affrontare a pochi anni dal nuovo millennio una serie di ostacoli che condannano le donne in una situazione di estesa e flagrante violenza strutturale a cui si combinano pesanti discriminazione e forme di sfruttamento vecchie e nuove. Le FLS d'altro canto recepiscono alcuni temi fondamentali nel dibattito femminista di quell'epoca e nel contempo costituiscono il documento guida a livello programmatico per l'operato della Commissione che ne è peraltro stata la principale artefice in quanto organo preparatorio della Conferenza di Nairobi<sup>53</sup>.

Tra la fine degli anni '70 e la prima metà degli anni '80, parallelamente alla progressiva espansione delle aree di interesse ai settori dello sviluppo economico e sociale delle donne, la consapevolezza raggiunta circa la centralità del tema della pace sollecita l'attività della CSW che predispose 2 dichiarazioni: nel 1974, la Dichiarazione sulla protezione delle donne e dei bambini nelle emergenze e nei conflitti armati<sup>54</sup> e, nel 1982, la Dichiarazione sulla partecipazione delle donne alla promozione della pace e della cooperazione internazionale<sup>55</sup>.

La pace è collegata alla necessità di rendere attiva la cittadinanza delle donne anche in quella dimensione della politica che oltrepassa la soglia dei confini nazionali, per investire in maniera sempre più sistematica le relazioni internazionali, soprattutto in virtù della difficoltà oggi esistente a stabilire in modo preciso ciò che pertiene ai singoli sistemi politici nazionali. I conflitti armati in particolare, costituiscono degli indicatori assolutamente esaurienti del grado di compenetrazione oramai raggiunto fra livello interno e esterno in quanto, anche quelle guerre che fino a tempi recenti rientravano certamente nella sfera domestica di uno stato rivestendo carattere civile, negli ultimi anni per una serie di fattori non solo politico-strategici ma anche sociali e morali, sono andate assumendo un rilievo internazionale.

Oltre al problema dei conflitti armati anche altre questioni di tutto rilievo impegnavano la comunità internazionale in quel periodo: dall'inarrestabile corsa agli armamenti, soprattutto in campo nucleare, alle occupazioni straniere, dal riproporsi di fenomeni di aggressione al neo imperialismo, dal razzismo all'apartheid, dal terrorismo alla violazione dei diritti umani, dalla sparizione di persone alla discriminazione su base sessuale<sup>56</sup>.

A questo proposito è utile ricordare che proprio in quella fase sorge per la prima volta nel quadro dei Women's Studies<sup>57</sup> un interesse specifico per la disciplina delle

---

<sup>53</sup> Ecosoc Res. 22/1987.

<sup>54</sup> Adottata dall'Assemblea Generale con Risoluzione 3318 (XXX) del 14 dicembre 1974.

<sup>55</sup> Adottata dall'Assemblea Generale con Risoluzione 37/63 del 3 dicembre 1982.

<sup>56</sup> Su questi temi si vedano le FLS nella parte relativa al tema della Pace.

<sup>57</sup> Con l'espressione "Women's Studies" si intende far riferimento a "quella vasta area di ricerca sulle donne, prevalentemente ma non necessariamente di e sulle donne, ricerche tese

relazioni internazionali<sup>58</sup>, da sempre territorio del sapere esclusivamente maschile. In questo ambito disciplinare, come peraltro più in generale negli studi di scienza politica, si è assistito recentemente ad una progressiva affermazione da parte delle donne di un approccio di genere che, almeno in una prima fase, si è caratterizzato

---

ad ampliare e modificare l'ambito delle discipline tradizionali ad introdurvi nuovi elementi e a reinterpretare quelli esistenti mettendo in evidenza distorsioni e contraddizioni nelle teorie esistenti. Il nucleo dei W.S. sta comunque nella critica del falso neutralismo sessuale delle varie discipline e nel riportare alla luce, in ogni campo la funzione storica del genere, cioè il genere come fattore d'interpretazione storica". I Women's Studies si affermano nella comunità scientifico-accademica internazionale nei primissimi anni '80. Come ricorda G. Conti Odorisio nel suo intervento tenuto in occasione di un Convegno svoltosi a Roma nel 1986 *Gli studi sulle donne nelle Università e la storia delle donne* sul tema *Gli studi sulle donne nelle Università: ricerca e trasformazione del sapere*, la breve storia di questo percorso incomincia nel 1979 (1 - 4 novembre) a Bruxelles, prosegue a Berlino nell'aprile 1980 per giungere allo Smith College nel maggio/giugno 1984. A Bruxelles, per iniziativa di F. Collin e del gruppo fondatore e dirigente dei "Cahiers du Griff", sorgeva la prima Università delle donne, seppur al di fuori delle istituzioni pubbliche. Nell'aprile del 1980 si costituiva presso la Libera Università di Berlino un gruppo di studio sui Women's Studies che organizzò anche un convegno in cui vennero esaminate le modalità di approcci alle materie oggetto di Women's Studies. Successivamente, nel 1984, i lavori della Conferenza di Berkshire sulla Storia delle donne presso lo Smith College, diedero la dimensione dell'interesse reale che orbitava attorno alla ricerca su temi rilevanti per la condizione femminile. Agli inizi degli anni '80, il bisogno di ricavare nelle sedi deputate alla produzione di sapere uno spazio dedicato alle donne, si manifesta con forza collegandosi da subito ad un movimento internazionale di più vasta portata impegnato sul terreno del riconoscimento dei Women's Studies nel quadro istituzionale universitario e contemporaneamente a stabilire una convergenza tra il mondo accademico ed il nuovo associazionismo femminile. Sul tema dei W.S. si vedano oltre alla raccolta degli atti del Convegno sopra menzionato G. Conti Odorisio (a cura di), *Gli studi sulle donne nelle Università: ricerca e trasformazione del sapere*, Napoli, ESI, 1988; della stessa autrice: *Storia della donna: problemi di metodi e contenuti*, in "La ricerca storica", Roma, Università La Sapienza, 1982, e *La storia delle donne tra cultura femminile e cultura politica*, in *Storia delle donne una scienza possibile*, Roma, Felina, 1986. Inoltre su questi temi segnaliamo: L. Balbo, Y. Ergas, *Womens' Studies in Italy*, New York, The Feminist Press, 1982; *Donne e ricerca*, Suppl. n. 18 a "Donne d'Europa", Bruxelles, Commissione della Comunità Europea, 1984; dei "Cahier du Griff" esiste una prima serie dal 1973 al 1978 (24 numeri complessivi), ed una seconda serie a partire dal 1982.

<sup>58</sup> Qui adottiamo la definizione proposta da A. Papisca in: A. Papisca, M. Mascia, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1997, 2a ed., pp.22-23: "L'oggetto di analisi della disciplina delle Relazioni internazionali (...), è costituito dalla complessa rete di relazioni che intercorrono tra centri autonomi di decisione politica (i sistemi politici nazionali in primo luogo) e tra questi e altre entità funzionali (organizzazioni internazionali, intergovernative e nongovernative). Tali relazioni sono il risultato di una serie di processi che vedono coinvolti individui, gruppi di pressione, partiti politici, parlamenti, industrie, chiese, movimenti di liberazione nazionale, popolazioni autoctone, enti regionali, gruppi di volontariato, ecc; e tutti questi processi dipendono a loro volta da fattori quali la percezione e idoneità di fattori geografici, tecnologici, coerenza di valori, mobilità sociale, strutture politiche, e così via, attraverso una gamma di variabili apparentemente senza fine."

come un elemento di rottura rispetto al monopolio del paradigma statocentrico nella teoria e nella pratica delle relazioni internazionali. Gli schemi concettuali tradizionalmente di riferimento a questo settore della conoscenza, non si può certo dire rispondano sempre in modo adeguato alle sollecitazioni derivanti da alcuni fenomeni che, pur rientrando a pieno titolo entro lo spazio analitico delle relazioni internazionali, richiedono logiche argomentative e linguaggi in larga misura ancor oggi completamente estranei a talune tradizioni della scienza politica internazionale. Basti pensare che anche nella letteratura pluralista sui diritti umani, ove si pone in discussione la tradizionale visione stato centrica delle relazioni internazionali, l'indifferenza per le questioni riferibili alla condizione della donna e la sistematica scarsa considerazione per il contributo femminile alla ridefinizione della politica internazionale, sono ancora largamente diffuse. Lo sviluppo dei Women's Studies in questo campo della conoscenza si può dire abbia comunque aperto una breccia nel mondo accademico in quanto le tematiche femminili, ed in particolare la questione della violenza contro la donna, hanno acquisito un'importanza visibilmente crescente. A tal proposito oggi sono probabilmente identificabili una serie di fattori che contribuiscono in modo significativo ad alimentare un filone di studi femministi certamente sensibile, non solo nei confronti di quei processi di trasformazione a cui è collegabile la mutazione attuale della politica, ma anche attento ad inscrivere questa ricerca entro un disegno più ambizioso, dove l'aspetto dell'utilità e perciò dell'interpretazione della realtà osservata offerta al lettore divengono fondamentali. Inoltre, la crescente attenzione prestata dalle istituzioni intergovernative - dall'ONU in particolare - alle questioni collegate al miglioramento dello status femminile, attestando inequivocabilmente un impegno forte della comunità internazionale per il riconoscimento dei diritti delle donne nel quadro del processo di internazionalizzazione dei diritti umani, alimenta l'interesse per le tematiche afferenti le relazioni internazionali. D'altro canto, anche il consolidarsi di una soggettività politica transnazionale femminile caratterizzata da un livello di strutturazione sempre più complesso sul piano organizzativo e da una crescente pervasività sotto il profilo dell'azione politica, costituisce un indicatore concreto del bisogno di giustizia che le donne esprimono contrapponendosi a tutta una serie di valori statocentrici e belligeni.

E' indubbio peraltro che il femminismo transnazionale degli ultimi 20 anni è sorto e si è sviluppato in antitesi con la concezione realista delle relazioni internazionali<sup>59</sup>, concezione quest'ultima ove notoriamente è negato spazio ai

---

<sup>59</sup> Attualmente, il dibattito femminista nell'ambito disciplinare delle relazioni internazionali è riconducibile ad una pluralità di filoni. S. Whitworth, nel suo *Feminism and International Relations*, New York, St. Martin Press, 1994, identifica quattro filoni principali: il femminismo liberale, il femminismo radicale, il post moderno femminista ed il femminismo critico. Sinteticamente, il primo filone, relativo al femminismo liberale, si muove in un'ottica strettamente egualitaria facendo proprie argomentazioni di stampo prettamente emancipazionista. Esportando sul terreno del coinvolgimento delle donne

fattori umani e sociali nonché alle relazioni transnazionali fra strutture indipendenti di società civile globale. Nel quadro delle teorizzazioni internazionalistiche riferibili alla dottrina del realismo risulta infatti essere nettamente prevalente l'interesse per

---

nelle relazioni internazionali i temi classici dell'esclusione più generale delle donne dalla vita politica, istituzionale ma anche economica e sociale, nella prospettiva in esame si guarda al rispetto dei diritti civili e politici all'interno dei sistemi politici nazionali come ad un requisito essenziale per dar vita anche nelle relazioni internazionali ad una partecipazione egualitaria delle donne e dunque ad un superamento delle diseguaglianze di genere. Si colloca in un contesto teorico completamente diverso il femminismo radicale che, a partire dalla condizione di subordinazione che caratterizza il rapporto uomo-donna, sottolinea come la struttura patriarcale influenzi anche gli attori che interagiscono nel sistema della politica internazionale, e in questo modo intervenga sul sistema di valori, di regole del gioco, di principi del sistema medesimo, e perciò in ultima analisi sulla visione del mondo. In questo approccio è centrale il discorso sulla pace e, più specificamente il rapporto donne-guerra-pace, non tanto dal punto di vista dell'agire politico femminile in una direzione pacifista, quanto sotto il profilo del modo di porsi delle donne rispetto al problema della guerra e conseguentemente della pace. Per quanto riguarda il femminismo post-modernista nelle relazioni internazionali vi è da evidenziare anzitutto la necessità in questo approccio di assumere come intrinsecamente discriminatorio tutto ciò che appare essere già strutturato; e perciò anche le relazioni di genere che inscrivendosi nell'ambito di istituzioni che anche sul versante internazionale si presentano come preconfezionate, necessitano, per riproporsi con caratteristiche diverse, di essere destrutturate. L'approccio proposto dal femminismo critico rappresenta una riproposizione di elaborazioni diverse allo scopo di definire una teoria femminista delle relazioni internazionali. Possiamo ricordare che questo filone di studi condivide con il femminismo post modernista il concetto di gender come ineguaglianza socialmente costruita, con il femminismo radicale la relazione tra genere e la problematica della differenza sessuale, con il femminismo liberale l'idea che la promozione della partecipazione internazionale delle donne necessiti di precise disposizioni normative atte a rimuovere ogni elemento di distinzione rispetto all'uomo. Tutti gli approcci proposti dalle studiosi adottano comunque il termine 'internazionale' oltrepassando il riferimento ai soli rapporti fra stati proprio in virtù della centralità acquisita in questo settore scientifico-accademico da fenomeni come la globalizzazione e l'interdipendenza economica e sociale, che hanno reso l'applicazione di questo concetto molto più ampia e flessibile. Per ciò che concerne i riferimenti bibliografici agli approcci di genere nelle R.I., oltre ai lavori della Whitworth segnaliamo: C. Sylvester, *Feminist Theory and International Relations in a Post-modern Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; J. A. Tickner, *Hans Morgenthau's Principles of Political Realism: A Feminist Reformulation*, in "Millenium", n. 3, vol. 17, 1988; della stessa autrice: *Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, New York, Columbia University Press, 1992; S. Brown, *Feminism, International Theory and International Relations of Gender Inequality*, in "Millenium", n. 3, vol. 17, 1989; J. Nicholson (ed.), *Feminism/Post-modernism*, New York, Routledge, 1990; V. Bryson, *Feminist Debates. Issues of Theory and Political Practice*, Londra, Macmillan Press, 1999; A. M. Goetz, *Feminism and the Limits of the Claim to Know: Contradictions in Feminist Approach to Women and Development*, in "Millenium" n. 3, vol. 17, 1988; G. Joseph, J. Lewis, *Common Differences: Conflict in Black and White Feminist Perspectives*, New York, Anchor, 1981; S. Peterson, *Clarification and Contestation: A Conference Report on "Women, the State and War": What Differences does gender Make?* Los Angeles, University of South California, 1989.

l'analisi relativa all'operato degli stati, ai rapporti tra governi, alle modalità con cui vengono gestite le relazioni diplomatiche, alla cause delle guerre all'organizzazione del potere in relazione al perseguimento dei rispettivi interessi nazionali.

In altri termini, per questo filone rilevano le categorie di potenza, di interesse nazionale, di sicurezza nazionale e quindi di sovranità statale. Tutto ciò implica il fatto che il sistema politico internazionale venga inteso come un insieme organico di rapporti direttamente intercorrenti tra stati o per il tramite delle loro agenzie. Ovviamente nessun riconoscimento viene attribuito agli individui e alle comunità umane e conseguentemente non trova alcuna considerazione il fenomeno del pluralismo della soggettualità internazionale. Lo sviluppo degli approcci di genere alle relazioni internazionali rappresenta da questo punto di vista anche l'occasione per denunciare la mancanza di spazio per la ricerca e l'approfondimento, anche in termini di elaborazione teorica, delle questioni collegabili a fenomeni come quello delle relazioni transnazionali e delle strutture indipendenti della società civile globale.

Con la progressiva istituzionalizzazione di numerose tematiche che prima degli anni '80 costituivano terreno di dibattito e di lotta politica per il movimento femminista, è venuto perciò affermandosi anche l'interesse per una ricerca ed un sapere "progettuali" tesi al mutamento, nella direzione della costruzione di un diverso ordine mondiale. Inizialmente l'interesse femminista per i temi "classici" nel campo delle relazioni internazionali si è sviluppato attorno al problema della pace e conseguentemente a quello della violenza. Da parte delle studioshe impegnate in questo settore di ricerca si è da subito evidenziato che il concetto di pace positiva presuppone non solo l'assenza della violenza, ma anche la possibilità di partecipare in modo egualitario alle strutture di potere e alla fruizione delle risorse sociali ed economiche a livello planetario. Questo assunto di base che accomuna gli approcci di genere nelle relazioni internazionali, implica un'automatica iscrizione del tema della violenza contro le donne nel contesto della ricerca sui temi della pace, dello sviluppo e dell'eguaglianza.

Per alcune studioshe<sup>60</sup>, la violenza di cui sono vittime le donne in tempo di guerra non sarebbe altro che una manifestazione dalle forme generalmente più spietate e ciniche del "normale" trattamento riservato alle donne in tempo di pace. È anche per questo che pensare alla pace in senso femminista ha sempre significato pensare progettualmente per intervenire sulle strutture poste alla base della rete delle relazioni sociali. Ciò ha implicato anche sul piano del far cultura, innestare percorsi di educazione alla pace in un processo complessivo di rieducazione del corpo sociale alla parità dei diritti tra individui diversi. Pensare alla pace come spazio per costruire la giustizia vuol dire anche coniugare la dimensione intellettuale e quella

---

<sup>60</sup> Cfr. ad es: C. MacKinnon, *Crimini di guerra, crimini di pace*, in AA.VV., *I diritti umani, op.cit.*, pp. 98-127.

pratica, ovvero legare lo sviluppo di una cultura di pace alla realizzazione di cambiamenti concreti nell'accesso e nella gestione delle risorse e dunque del potere. In questo senso, tanto i Women's Studies, che la Peace Research, si pongono rispetto al sapere come campi intrinsecamente politici non solo nei contenuti ma anche nel metodo poiché, infrangendo le segmentazioni specialistiche, si muovono verso il cambiamento<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Così fa notare B. Brock-Utne nel suo: *La pace è donna, op.cit.*. E' opportuno precisare che la Peace Research, almeno nella sua versione classica, guarda al mutamento unicamente nella direzione di intervenire sulle situazioni di conflitto come tali, senza mettere in discussione il funzionamento del sistema internazionale. A ben vedere, fa notare M. Mascia (con A. Papisca, *Le relazioni internazionali... op.cit.*, pag. 82), "la *Peace Research* non è una teoria del mutamento del sistema internazionale se per mutamento intendiamo quello che incide sulla logica strutturale del sistema e del sistema nel suo complesso, come entità che presenta caratteri di autonomia comportamentale. Diciamo che sfuggono alla *Peace Research* classica sia le variabili planetarie sia le variabili soggettive internazionali (in particolare le organizzazioni internazionali nongovernative come attori politici)". Tuttavia, va sottolineato che negli ultimi anni si assiste ad un progressivo avvicinamento della Peace Research alle tematiche delle variabili soggettive internazionali soprattutto in relazione ai concetti di difesa e di sicurezza.

### ***5- Il significato della Conferenza di Vienna sul piano della “istituzionalizzazione” dei diritti umani delle donne: il caso della violenza***

Le tematiche della pace, dello sviluppo e dell'eguaglianza si pongono in quegli anni come prioritarie, in quanto espressione non solo delle istanze avanzate dalle rappresentanti donne dei paesi più avanzati, ma anche delle spinte provenienti dagli ambienti più sensibili dei paesi in via di sviluppo.

In questa chiave, il problema della violenza contro la donna, sia nella dimensione sociale che in quella politica espressa nelle guerre, acquista una rilevanza centrale. Questa centralità trova conferma peraltro anche nell'interessamento da parte del Comitato istituito in virtù della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). Tra gli anni 1989 e 1992 il Comitato adotta infatti due General Recommendation<sup>62</sup> su questo tema; mentre nella prima<sup>63</sup>, la tematica viene trattata in termini molto sintetici, nella seconda<sup>64</sup> si delineano i contorni dei molteplici aspetti collegati alla questione della violenza nei confronti della donna. Su tale tema l'impegno della comunità internazionale e delle Ong di donne sarà in questo periodo estremamente intenso, quasi a monopolizzare l'attività politica e giurisdizionale degli organismi delle NU sulle donne.

Già nel corso degli anni '80 e dei primi anni '90 si assiste ad uno sviluppo significativo di esperienze di movimenti femminili a carattere transnazionale che muovendosi sul terreno dei diritti umani a partire dalle questioni collegate all'eguaglianza, allo sviluppo e alla pace, pongono come sempre più urgente il riconoscimento della piena appartenenza dei diritti delle donne alla causa dei diritti dell'uomo. Grazie anche alla possibilità di dare vita a delle vere e proprie coalizioni, è stato possibile per tante espressioni dell'associazionismo femminile operare in maniera sicuramente più efficace, rendendo da un lato più visibile l'azione politica, dall'altro più rapida la formulazione di specifiche rivendicazioni.

Nel corso del decennio per le Nazioni Unite per le donne (1976-1985), si è materialmente concretizzata la possibilità di mettere a confronto bisogni ed esperienze femminili, che seppur maturati in contesti assolutamente diversi tra loro dal punto di vista economico, culturale, religioso, politico e geografico, hanno espresso un'identica volontà di strutturare l'azione politica, anche dal punto di vista organizzativo, dando spazio anzitutto ai collegamenti e alle iniziative internazionali orientate a sostenere l'avanzamento delle donne.

---

<sup>62</sup> Le General Recommendations costituiscono una sorta di “quasi giurisprudenza” prodotta dal Cedaw.

<sup>63</sup> G.R. N.12, sessione 8<sup>o</sup>, 1989.

<sup>64</sup> G.R. N.19, sessione 11<sup>o</sup>, 1992.

Le Conferenze mondiali di Città del Messico nel 1975, di Copenaghen nel 1980, di Nairobi nel 1985, furono convocate anzitutto allo scopo di valutare quali fossero gli elementi più significativi a riguardo della condizione femminile e quali le situazioni che richiedessero maggiore attenzione e su cui lavorare anche in termini di strategie di medio periodo. Queste Conferenze hanno rappresentato nel quadro del dibattito critico prodotto dalle donne delle situazioni assolutamente uniche, sia per la possibilità di confronto sulle differenze, sia sotto il profilo della ricerca di quei punti in comune che rendessero possibile il superamento di squilibri indubbiamente importanti anche all'interno dello stesso movimento femminista internazionale. In altre parole, mancava sicuramente fino a pochi anni fa nel femminismo occidentale una precisa consapevolezza dei mutamenti intervenuti nella condizione femminile nel III mondo a seguito dei processi di ristrutturazione e di ricolonizzazione economica collegati alla nuova divisione internazionale del lavoro. Inoltre, probabilmente troppe energie, anche di tipo intellettuale, come denunciavano le delegate dei paesi meno avanzati, venivano spese attorno al problema della discriminazione sessuale senza assumere una posizione critica nei confronti dell'iniquinà del sistema economico e dei rapporti di forza esistenti tra gli stati in seno alla comunità internazionale.

Dal punto di vista politico tutto ciò significava da un lato non registrare come determinante per la condizione femminile il progetto di liberazione della donna elaborato già in chiave teorica negli anni '70 e fatto proprio dai gruppi e dalle Ong del III Mondo, dall'altro guardare allo status della donna semplicemente come ad una condizione che necessita di un processo di razionalizzazione delle politiche prescindendo da un approccio olistico al problema dei diritti negati.

Con gli anni '80 si è però reso evidente che l'intelaiatura concettuale posta alla base della critica sviluppatasi negli ultimi decenni attorno al problema dei diritti umani poteva costituire un'ottima strumentazione anche per affrontare la condizione femminile. E' venuta quindi a maturazione l'idea di inscrivere le tematiche femminili nel quadro complessivo degli Human Rights Studies: è a seguito di questa evoluzione che progressivamente è venuto delineandosi quel movimento comunemente definito come "movimento globale delle donne per i diritti umani". Così, già nella II metà degli anni '80, il riferimento sempre più frequente ai "women's human rights", non si configurava semplicemente come un locus di uso comune, ma un riferimento chiave per lo sviluppo della strategia politica internazionale delle donne, soprattutto al fine di dare una forma concreta all'interazione tra livello analitico e azione politica. Inoltre, gli strumenti critici creati dalla concertazione collegata ai networks di donne cresciuti attorno al tema dei diritti umani divengono in quegli anni un veicolo strategico fondamentale per le battaglie per l'avanzamento della condizione femminile, uno strumento assolutamente imprescindibile se si volge lo sguardo al futuro.

Nuovi livelli di comunicazione rendono anche assolutamente inequivocabile il fatto che la letteratura femminista a partire dalla fine degli anni '80 abbia fatto riferimento ai diritti umani delle donne come ad una dimensione non semplicemente riducibile ad un certo numero di approcci teoretici in cui si è privilegiato il terreno dell'analisi della condizione della donna prescindendo dalla dimensione umana generale, ma che, al contrario, le donne si siano sempre mosse, anche sul versante dell'elaborazione teorica, nella direzione dell'usare le categorie collegate ai diritti umani per elaborare concetti e programmi che lasciassero spazio a tutte le espressioni del sociale riconducibili all'area della promozione umana.

Ci sembra inoltre assolutamente significativo anche il fatto che siano proprio le donne ad opporsi con forza a tutte quelle voci che da più parti tentano di dare respiro alla presunta inadeguatezza dell'idea dei diritti umani a rispondere ad esigenze fondamentalmente universali. Attorno a tale nodo continuano infatti a riproporsi in ogni assise internazionale, anche in quelle più recenti, quesiti di probabile difficile soluzione nell'ipotesi in cui non venissero posti per fini palesemente strumentali. I continui riferimenti ad una più o meno asserita insensibilità da parte dei promotori istituzionali e non della causa dei diritti umani nei riguardi del problema della libertà di religione o di espressione culturale, in particolar modo quando si trattano tematiche che richiamano i diritti delle donne, rende esplicito il tentativo da parte di numerosi governi di chiudere alcune porte alle possibilità reali che oggi ci sono di registrare degli avanzamenti significativi su alcuni temi di cruciale importanza per la condizione femminile. E' questo il caso della violenza contro la donna in tutte le sue molteplici manifestazioni, dallo stupro ad altra forma di violenza sessuale, da quella domestica alla tortura come ad altro trattamento inumano e crudele, dalla mutilazione genitale alla riduzione in schiavitù sessuale e non. Comunque la si consideri, la definizione di violenza contro la donna in termini di questione collegata al diritto internazionale dei diritti umani pone inequivocabilmente agli stati un problema di responsabilità<sup>65</sup>.

La Conferenza delle Nazioni Unite sui diritti umani di Vienna del 1993 ha rappresentato l'occasione ove dare evidenza ad una nuova concezione dei diritti umani pensati, proposti e praticati, per la prima volta, anche sulla base di concrete esperienze di donne<sup>66</sup>. Dallo sviluppo delle intuizioni già contenute nelle FLS si

---

<sup>65</sup> Sul tema della responsabilità degli stati si veda il saggio di R. J. Cook, *State Responsibility for Violations of Women's Human Rights*, in "Harvard Human Rights Journal", vol. 7, 1997, pp. 125-175.

<sup>66</sup> Il contributo di numerose studiose nei primi anni '90 sui diritti umani delle donne è stato alquanto consistente. Ci si limita a segnalare alcuni lavori di riferimento generale: C. Bunch, *Women's Rights as Human Rights: Towards a ReVision of Human Rights*, in "Human Rights Quarterly", 1990; R. Cook (ed.), *Human Rights of Women, National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994; K. Tomasevski, *Women and Human*

concretizza in quella sede l'esplicito legame tra violenza contro le donne e violazione dei diritti umani.

La Dichiarazione di Vienna e il Programma d'Azione<sup>67</sup> adottati dalla II Conferenza mondiale sui diritti umani sanciscono nella maniera più esplicita la piena appartenenza della problematica della violenza nei confronti delle donne al discorso dei diritti umani<sup>68</sup>. Mai come in questa assise internazionale è sembrato che le diverse componenti femministe che animano il movimento transnazionale delle donne, potessero ricomporsi proprio a partire dall'idea di appartenenza del discorso dei diritti delle donne a quello più vasto dei diritti umani. Grazie al prezioso bagaglio in termini di esperienze e capacità di networking tra gruppi locali e associazionismo internazionale accumulato nel corso dell'ultimo decennio, le Ong di donne provenienti da ogni parte del pianeta hanno potuto confrontarsi, riconoscendo la centralità dell'obiettivo dell'eliminazione della violenza e delle discriminazioni contro le donne all'interno della strategia globale di tutela dei diritti umani.

Nel Programma d'Azione adottato nel corso della Conferenza è compresa una sezione che identifica in una serie di punti quegli elementi del dibattito che si sono tradotti in richieste concrete da parte delle donne, in particolare dal Working Group sui diritti delle donne riunitosi a Vienna nel giugno 1993, prima della Conferenza intergovernativa<sup>69</sup>.

---

*Rights*, Londra, Zed Books, 1993; M. E. Bartholomew, D. Cornell, *Women, Law, and Inequality: Rethinking International Human Rights*, in "Cardozo Law Review", vol. 16, 1994.

<sup>67</sup> A/Conf. 157/23.

<sup>68</sup> J.R. Chapman, *Violence Against Women as a Violation of Human Rights*, in "Social Justice", n. 17, 1990; M. Davies (ed.), *Women and Violence*, London, Zed Books, 1994; M. Etienne, *Addressing Gender-Based Violence in International Context*, "Harvard Women's Law Journal", Rev. 1509, 1995; P. Goldberg, N. Kelly, *International Human Rights and Violence Against Women*, in "Harvard Human Rights Journal", n. 6, 1993. Sulla Conferenza di Vienna e i diritti della donna si consideri anche: D. Sullivan, *Women's Rights and the 1993 World Conference on Human Rights*, in "American Journal of International Law", Vol. 88, 1994, pp. 152-167.

<sup>69</sup> *The Working Group on Women's Rights to the NGO Forum at the World Conference on Human Rights. Final Recommendation*, Vienna, June 10-12, 1993. In particolare la Conferenza ha richiesto: a) l'eliminazione della violenza contro le donne in ambito sia pubblico che privato, delle aggressioni sessuali, dello sfruttamento e del traffico internazionale di donne; b) l'eliminazione dei pregiudizi contro le donne nell'amministrazione della giustizia e precisa che la religione o le tradizioni non possono essere prese a pretesto per il proseguimento di violazioni dei diritti delle donne e delle violazioni di parte del fondamentalismo religioso; c) lo studio di un Protocollo facoltativo alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne che preveda la possibilità per le donne e chiunque sia a conoscenza di violazioni dei diritti riconosciuti dalla Convenzione di denunciare il proprio Stato; d) invita i governi e le organizzazioni regionali e internazionali ad assicurare una più ampia partecipazione delle donne ai processi

Tra i temi oggetto di dibattito, come si anticipava sopra, è risultata essere assolutamente preminente proprio la questione della violenza contro la donna.

La Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne<sup>70</sup> oltre a costituire una sorta di completamento della Convenzione (CEDAW), rappresenta sicuramente il documento più avanzato prodotto in sede internazionale su questo problema. Anche la decisione presa dalla Commissione sui diritti umani nella sua 50<sup>a</sup> sessione in merito alla nomina di un relatore speciale sulla violenza contro le donne<sup>71</sup> testimonia la centralità che questo tema, già nella prima parte degli anni '90, ha acquisito nell'agenda politica internazionale. A livello regionale peraltro, l'adozione nel 1994 della Convenzione inter-americana sulla prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne<sup>72</sup> attesta ulteriormente l'importanza di tale problematica relativamente alla condizione femminile<sup>73</sup>.

---

decisionali e a garantire alle donne il godimento dello standard più alto di salute sia fisica che psichica e i necessari servizi per la pianificazione familiare; e) esprime la più profonda preoccupazione per le violenze contro le donne in situazioni di conflitto armato, richiamando l'attenzione in particolare al problema dello stupro sistematico; f) chiede all'Assemblea Generale delle NU di adottare al più presto il progetto di Dichiarazione sulla violenza contro le donne, prima tappa di una vera e propria convenzione giuridicamente vincolante; g) si congratula con la Commissione per i diritti umani per la sua decisione di nominare una relatrice speciale tematica sulla violenza contro le donne. Ampiamente su questo punto v. Novak M. (ed.), *World Conference on Human Rights. Vienna, June 1993. The Contribution of NGO's Reports and Documents*, Vienna, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, 1994.

<sup>70</sup> La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea Generale nella sessione plenaria del 20 dicembre 1993 (A/Res/48/104). Per un commento ai contenuti della Dichiarazione si veda: H. Charlesworth, *The UN Declaration on Violence Against Women*, in "Social Justice", vol. 17, 1990, pp- 53-70.

<sup>71</sup> E/CN.4/Res/1994/45; la relatrice, Radhika Coomaraswamy, oltre a redigere i rapporti per la Commissione, è autrice di significativi contributi in tema di violenza contro le donne. Si vedano in particolare: *Women's Rights as Human Rights in the International Community*, in Van Ness (ed), *Debating Human Rights: Critical Essays from the United States and Asia*, London, Routledge, 1999, con L. M. Kois, *Violence Against Women*, in K. D. Askin, D. Koenig (eds.), *Women and International Human Rights Law*, New York, Transnational Publisher, 1999.

<sup>72</sup> Detta anche Convenzione di Belém do Pará, adottata il 9 giugno 1994. La Convenzione prende in considerazione il problema della violenza sia nella sua dimensione pubblica sia in quella privata (Artt. 1 e 3) adottando una prospettiva in cui trova considerazione la tutela non solo dei diritti civili e politici, ma anche di quelli economici sociali e culturali (Artt. 4,5 e 6). Sul piano dei vincoli gravanti sugli Stati parte della Convenzione (Artt. 7 e 8), specialmente con riferimento alle "situations on vulnerability to violence" che riguardano le donne (Art. 9), la Convenzione prevede un meccanismo di supervisione utilizzando la procedura dei rapporti il cui esame compete alla Inter-American Commission on Women (art. 10) sulla base del modello già previsto per la Commissione e la Corte inter-americana sui diritti umani (Artt. 11 e 12).

<sup>73</sup> A livello regionale segnaliamo inoltre l'adozione da parte del Parlamento Europeo della Risoluzione sulla violenza contro le donne e il programma Daphne B4-2333/99. In questo

In merito alla Dichiarazione è doveroso sottolineare come questo documento offra una definizione ampia del significato di violenza. Quest'ultima è infatti considerata in relazione a situazioni riconducibili alla dimensione privata come a quella pubblica. Non solo, nel Preambolo la violenza è esplicitamente riconosciuta come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne, le quali hanno portato alla dominazione e alla discriminazione delle donne da parte degli uomini impedendone il pieno progresso; la violenza contro le donne è qualificata come uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso cui le donne sono costrette in una condizione di subordinazione rispetto agli uomini<sup>74</sup>.

L'idea di violenza comprende in questo testo il danno fisico, sessuale e psicologico includendo una gamma di comportamenti o di atti violenti quali le percosse, lo stupro da parte del coniuge, le mutilazioni genitali e altre pratiche dannose per le donne, la violenza legata alla dote, la violenza collegata allo sfruttamento, all'intimidazione sessuale sul lavoro, al traffico di donne e alla prostituzione forzata. Tuttavia, manca ancora in questa Dichiarazione una considerazione specifica del diritto delle donne a non subire violenza come diritto umano

---

documento che espressamente si richiama alla Convenzione delle Nazioni Unite del '79 sull'abolizione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo, alla Dichiarazione del 1993 sull'abolizione della violenza contro le donne, alla Conferenza mondiale su popolazione e sviluppo del Cairo del 1994, nonché alla Dichiarazione e al Programma d'azione approvati alla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino, si riprende il problema della violenza auspicando un contributo forte all'operato delle organizzazioni non governative nella lotta contro la violenza nei confronti delle donne e delle bambine. Anche relativamente al periodo 2000-2004 si insiste affinché le iniziative intraprese nel programma comprese quelle relative alla tratta delle donne, agli abusi sessuali e alla scomparsa dei minori, siano riprese anche allo scopo di pervenire ad un'interpretazione più estensiva del concetto di salute, vale a dire uno stato di benessere fisico, mentale e sociale come definito dall'OMS. Inoltre, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la III Conferenza ministeriale sull'eguaglianza tra uomini e donne del 1993 (MEG-3(93)22) ha affrontato per la prima volta il tema del traffico di donne in Europa; negli anni successivi è stato adottato dapprima un Piano d'azione contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata (EG (96)2) e successivamente un Piano d'azione per combattere la violenza contro le donne (EG-S-VI(97)1). Sul tema del crimine organizzato e sulla tratta di individui, anche in questi ultimi mesi si registra un impegno preciso da parte delle istituzioni europee. A tal proposito segnaliamo la Raccomandazione N° R (2000) 11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottata il 19 maggio 2000 relativa alle azioni contro il traffico di esseri umani per sfruttamento sessuale. Segnaliamo inoltre sulla violenza il seminario svoltosi a Bari dal 4 al 6 novembre 1999 organizzato dal Comitato per le pari opportunità del Consiglio d'Europa, la Raccomandazione n. 1450 sulla violenza contro la donna, e la Risoluzione n. 1212 sullo stupro nel corso dei conflitti armati adottate dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 3 aprile 2000 nonché il rapporto sulla violenza contro la donna del Rapporteur R. G. Vermot-Mangold e quello del Rapporteur sulla violenza nel corso dei conflitti armati R. M.Stanoiu entrambi presentati all'Assemblea parlamentare il 15 marzo 2000.

<sup>74</sup> *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*, VI paragrafo del Preambolo.

autonomo. Questa evoluzione peraltro, procederà parallelamente all'enuclearsi della definizione sempre più dettagliata dei crimini contro le donne sul piano del diritto penale internazionale.

**6- La Conferenza di Pechino (1995): verso un nuovo impegno delle Nazioni Unite a riguardo della donna**

La questione della violenza, come le implicazioni per le donne connesse ai conflitti armati, sono state considerate in modo dettagliato anche nella Piattaforma d'Azione adottata dalla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino<sup>75</sup>. Anche in occasione di questa IV assise internazionale<sup>76</sup>, le questioni dell'eguaglianza, dello sviluppo e della pace non solo hanno funzionato da cornice per la trattazione delle

---

<sup>75</sup> Sulla IV Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne di Pechino si veda il Rapporto finale: UN Doc. A/Conf.177/20. Spunti interessanti per un "bilancio" sulla Conferenza di Pechino e contributi all'analisi sugli sviluppi del movimento internazionale delle donne sono stati prodotti anche in Italia. Tra i tanti segnaliamo quelli proposti in "DWF", *Pechino e dintorni*, n.1, 1995, (n. 25); il saggio di M. R. Saulle, *La IV Conferenza mondiale sulle donne*, in "Rivista internazionale dei diritti dell'uomo", n. 3, anno VIII, sett/dic. 1995 e quello di P. Melchiori, *Pechino messaggi di fine secolo*, in "Mediterranean" n. 2; v. utilmente anche l'intervento di R. Lamberti, al Convegno promosso dalla Commissione nazionale pari opportunità nei giorni 22-23 febbraio 1996 *Donne per il governo autorità e potere*, dal titolo *Democrazia senza leadership e doppia sovranità: a proposito di Pechino*, disponibile in rete al sito: [www.women.it/lib/femmi/lambfem.htm](http://www.women.it/lib/femmi/lambfem.htm). Il *Rapporto italiano in preparazione della Conferenza mondiale sulle donne di Pechino* è stato curato dalla Commissione nazionale per la parità e le pari opportunità tra uomo e donna (Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1995).

<sup>76</sup> Questa assise ha richiesto due anni di lavori preparatori durante i quali sono stati coinvolti nelle discussioni e nei dibattiti un numero di persone consistentemente più ampio rispetto ad altre Conferenze internazionali. Il 1994 è stato l'anno più impegnativo; in giugno si era riunita a Giacarta la Conferenza preparatoria ufficiale per l'Asia e il Pacifico con l'obiettivo di ratificare il Piano d'azione regionale. Nei mesi immediatamente successivi si era tenuta la Conferenza internazionale per la popolazione e lo sviluppo del Cairo (5 - 13 settembre 1994) durante la quale le Ong fecero sentire energicamente la loro voce circa le questioni dei diritti riproduttivi e della salute della donna assicurandosi uno spazio di dibattito su tali temi in vista della Conferenza di Pechino. In un arco di tempo assai ristretto si tennero a Mar de La Plata la Commissione preparatoria di Pechino per l'America Latina e i Caraibi e a Vienna la Commissione preparatoria per l'Europa a cui seguirono la riunione ad Hamman per la regione dell'Asia occidentale e l'incontro di Dakar per l'Africa. Pressoché in concomitanza con queste conferenze ufficiali preparatorie ebbero luogo i 5 incontri preparatori delle Ong coordinati da un Women Caucus svoltosi anticipatamente a New York. I risultati degli incontri regionali preparatori come le consultazioni informali tra esperti, le raccomandazioni del Segretario generale della Conferenza e del Segretario generale delle NU sono state poi incluse nella bozza della *Piattaforma d'azione* in attesa dell'approvazione da parte della Conferenza di preparazione (Prep. Com.) tenutasi dal 15 marzo al 7 aprile 1995 a New York presso le NU. La bozza della Piattaforma d'azione ha costituito il documento base per la Conferenza di Pechino. Sui lavori preparatori a Pechino si veda il *Summary Report PREPCOM II for Beijing* preparato per la 38<sup>a</sup> sessione della CSW tenutasi dal 7 al 18 marzo 1994.

altre tematiche previste nell'agenda delle delegate, ma hanno anche agevolato un approccio olistico alla questione del godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali da parte delle donne. In particolare, sul tema della violenza gli obiettivi strategici contenuti nella Piattaforma d'azione prevedono l'adozione di misure integrate per prevenire e eliminare la violenza contro le donne, lo studio delle cause e delle conseguenze della violenza nonché l'efficacia delle misure di prevenzione; l'eliminazione della tratta delle donne e l'assistenza alle vittime legate alla prostituzione e al traffico di esseri umani<sup>77</sup>. Anche la problematica della violenza, come tutte le altre aree critiche previste nella Piattaforma, è stata analizzata seguendo uno schema argomentativo che ha tenuto conto dello sviluppo del dibattito successivo alla Conferenza di Nairobi e anche degli strumenti posti in essere dalla comunità internazionale negli ultimi anni per fronteggiare le violazioni a carico delle donne.

La violenza contro la donna, la cui definizione riprende l'impostazione già adottata dal legislatore internazionale nella Dichiarazione del 1993<sup>78</sup>, è considerata anzitutto un ostacolo al raggiungimento dell'eguaglianza dello sviluppo e della pace e nel contempo una realtà che vanifica o quanto meno indebolisce la possibilità per le donne di godere pienamente dei diritti oggi riconosciuti anche sul piano internazionale. La conoscenza acquisita attorno a questo fenomeno ha permesso di considerare la debolezza economica femminile, e perciò la fragilità sociale a cui è esposta la donna, come la causa preminente di tutte le manifestazioni di violenza. Una diversa consapevolezza su questo problema ha reso possibile il decollo in alcuni paesi di politiche orientate a rimuovere le situazioni più pesanti anche con interventi mirati, in considerazione della specificità propria che le singole realtà

---

<sup>77</sup> A/Conf. 177/20 par. 112-130.

<sup>78</sup> La definizione di violenza è contenuta nei par. 113, 114 e 115 della *Piattaforma*:

Par. 113 "L'espressione "violenza contro le donne" significa qualsiasi atto di violenza contro le donne che provoca, o potrebbe provocare, un danno fisico, sessuale o psicologico o una sofferenza alle donne incluse le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà che si verificano in pubblico o in privato. Pertanto, la violenza contro le donne, comprende, ma non si limita esclusivamente a: a) Violenza fisica, sessuale e psicologica esercitata nell'ambito della famiglia, la violenza derivante da cause legate alla dote, lo stupro coniugale, la mutilazione genitale femminile e altre pratiche tradizionali che arrecano danno alle donne, la violenza extraconiugale e la violenza derivante dallo sfruttamento; b) Violenza fisica, sessuale e psicologica che si verifica nella società, inclusi lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro, nelle istituzioni scolastiche e in ogni altro luogo nonché la prostituzione e il traffico di donne; c) Violenza fisica, sessuale o psicologica perpetrata o tollerata dallo Stato ovunque essa si verifichi". Par. 114: "Altri atti di violenza contro le donne includono le violazioni dei diritti delle donne in situazioni di conflitto armato, in particolare omicidio, stupro sistematico, schiavitù sessuale, gravidanza forzata." Par. 115: "Atti di violenza contro le donne includono anche la sterilizzazione forzata e l'aborto forzato, l'uso coercitivo/forzato di mezzi anticoncezionali, la selezione prenatale del sesso e l'infanticidio della figlia."

presentano anzitutto sul piano sociale e culturale. Tuttavia, il pressoché costante fallimento delle iniziative intraprese deve costituire materia di allarme per tutti gli stati poiché è ormai evidente che le misure volte a rimuovere talune condotte di cui sono vittime le donne richiedono in realtà interventi di tipo strutturale e perciò di tutt'altro spessore rispetto a quelli fino ad oggi sperimentati. Sul rapporto donne e conflitti armati la Conferenza ha individuato sei obiettivi strategici concernenti l'incremento della partecipazione delle donne nelle sedi decisionali preposte alla soluzione dei conflitti e una miglior protezione delle donne che vivono in situazioni di conflitto armato o di occupazione straniera, la riduzione delle spese militari e il controllo degli armamenti, la promozione di forme non violente di risoluzione dei conflitti e la riduzione delle violazioni dei diritti umani nelle situazioni di conflitto, la promozione del contributo delle donne alla cultura della pace, la possibilità di ricevere protezione assistenza e formazione alla donne rifugiate e profughe sia all'estero che nel proprio paese nonché la possibilità di ricevere assistenza per le donne che vivono in colonie e in territori non autonomi<sup>79</sup>. Nella sezione dedicata a donne e conflitti armati (Sezione E), si esprime la preoccupazione per la tragedia della Bosnia, ed in particolare per le violazioni ai diritti umani di cui sono state vittime le donne e sulle quali incomincerà ad indagare di lì a poco il Tribunale *ad hoc* sulla ex Jugoslavia. Nel documento di Pechino si riconosce che ovunque si promuovono la pace e i diritti fondamentali dell'uomo, la democrazia e la risoluzione non violenta dei conflitti, in accordo con i principi di non aggressione o di divieto dell'uso della forza contro l'integrità territoriale o l'indipendenza politica e di rispetto della sovranità, come peraltro stabilito nella Carta delle Nazioni Unite, si creano le premesse per l'avanzamento delle donne e la rimozione della violenza contro di esse.

La pace viene identificata nella Piattaforma come una condizione inestricabilmente legata alla parità tra donne e uomini e allo sviluppo. I conflitti armati, ma anche gli atti di terrorismo e la cattura di ostaggi, l'aggressione, l'occupazione straniera, i conflitti etnici e di altro tipo, rappresentano una realtà la cui soluzione è ancor lontana. Gravi e sistematiche violazioni continuano ad essere presenti in numerose regioni nelle quali si verificano notoriamente e sistematicamente episodi di detenzione arbitraria, di tortura o altri trattamenti crudeli e inumani<sup>80</sup>, o che riguardano il capitolo pesante delle sparizioni forzate e delle esecuzioni sommarie, o che sottendono a forme di razzismo e di discriminazione razziale. In altre ancora, le popolazioni pagano il prezzo delle occupazioni e delle dominazioni straniere, della mancanza di uno stato di diritto, dell'intolleranza religiosa, della xenofobia, della povertà, della discriminazione contro la donna, della fame e di altre

---

<sup>79</sup> A/Conf. 177/20 par. 131-149.

<sup>80</sup> Su questo specifico aspetto della violenza contro le donne si veda il lavoro prodotto per l'OMCT da C. Benninger-Budel e A. L. Lacroix, *Violence Against Women: A Report*, Geneve, World Organisation Against Torture, 1999.

significative violazioni ai diritti economici sociali e culturali. Il diritto internazionale umanitario nel criminalizzare gli attacchi contro le popolazioni civili in quanto tali è a volte sistematicamente ignorato, come del resto il diritto internazionale dei diritti umani. Ciò è estremamente rilevante oggi sul piano normativo, poiché le violazioni dei diritti fondamentali delle donne in situazioni di conflitto armato sono finalmente perseguibili sul piano internazionale sia con gli strumenti offerti dal diritto umanitario sia con quelli più recenti del diritto penale internazionale. In altre parole, è sicuramente cresciuta a livello internazionale la volontà politica di guardare alle violazioni dei diritti umani aventi carattere di massa, in particolare a quelle riconducibili al genocidio e alla pulizia etnica usati come strumenti di guerra, allo stupro sistematico così come agli esodi di massa di persone rifugiate e profughe, come a pratiche aberranti che necessitano in modo sempre più urgente di essere combattute sul piano penale attraverso l'identificazione e la punizione dei responsabili<sup>81</sup>.

L'impatto della violenza contro le donne e le violazioni dei diritti umani nelle situazioni di conflitto è avvertito globalmente dalla popolazione femminile costretta dagli spostamenti forzati a subire le conseguenze che derivano anzitutto dalla disintegrazione delle famiglie e dallo sradicamento dal proprio territorio. Attualmente le donne e i minori costituiscono circa l'80% dei rifugiati e dei profughi nel mondo<sup>82</sup>. Si tratta di persone costrette ad una condizione di estrema

---

<sup>81</sup> Questi temi sono specificamente considerati nei par. 132 e 133 della *Piattaforma*:

Par. 132: "La Convenzione di Ginevra sulla protezione dei civili in tempo di guerra e i protocolli addizionali del 1977 prevedono che specialmente le donne siano protette da qualsiasi attacco contro il loro onore, in particolare da trattamenti umilianti e degradanti, stupro, prostituzione forzata o qualunque attentato al loro pudore. La Dichiarazione di Vienna e il Programma di azione adottati dalla Conferenza mondiale sui diritti umani stabiliscono inoltre che le violazioni dei diritti fondamentali delle donne in situazioni di conflitto armato costituiscono violazioni dei principi fondamentali dei diritti umani che continuano a verificarsi in diverse parti del mondo. Tali ostacoli e violazioni includono trattamenti crudeli e inumani, tortura, detenzione sommaria o arbitraria, tutte le forme di razzismo, discriminazione razziale, xenofobia, la negazione dei diritti sociali, economici e culturali e l'intolleranza religiosa". Par. 133: "Le violazioni dei diritti umani in situazioni di conflitto armato e di occupazione militare sono violazioni dei diritti dei principi fondamentali dei diritti umani internazionali e del diritto umanitario ... Flagranti violazioni dei diritti umani e politiche di pulizia etnica in aree sconvolte dalla guerra e dalla occupazione continuano a essere perpetrate. Queste pratiche hanno creato, tra l'altro, esodi di massa di rifugiati e di altre persone bisognose di assistenza internazionale, in maggioranza donne, adolescenti e bambine. Le vittime civili, in gran parte donne e bambine, superano spesso le vittime tra i combattenti. Inoltre, le donne spesso prestano cure ai combattenti feriti e si trovano inaspettatamente a dover provvedere da sole alle famiglie, ai figli, e ai parenti anziani."

<sup>82</sup> *Beijing Platform of Action*, Par. 136.

<sup>82</sup> Ivi, Par. 135-137.

vulnerabilità, esposte oltre che alla violenza, anche alla possibilità di non poter più accedere ai beni privati personali e soprattutto di non poter più far ritorno al luogo d'origine. Particolare attenzione sottolinea il documento di Pechino, deve essere accordata alla violenza sessuale contro le donne e le bambine allontanate dalle loro aree di origine, violenza usata come metodo di persecuzione in campagne sistematiche di terrore e di intimidazione. Le donne possono essere anche costrette alla fuga come risultato di una fondata paura di persecuzione per le ragioni previste e elencate nella Convenzione ONU sulla condizione dei rifugiati del 1951 e nel protocollo alla stessa convenzione del 1967, in particolare per mezzo di sevizie sessuali e altre forme di violenza basata sul sesso<sup>83</sup>. E, a tal proposito, la Piattaforma contiene anche un esplicito impegno sottoscritto dai governi a cooperare oltre che con il Relatore speciale della Commissione diritti umani sulla violenza contro le donne nello svolgimento del suo mandato fornendo tutte le informazioni richieste, anche con il Relatore sulla tortura e con quello sulle esecuzioni sommarie extragiudiziali e arbitrarie.

---

**7- Condizione femminile e recenti sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani.  
Nuovi strumenti di contrasto al fenomeno della violenza**

La verifica degli obiettivi stabiliti nella Piattaforma di Pechino è prevista, su per il 2000, come stabilito dall'Assemblea Generale con le Risoluzioni 52/100 e 52/231 del 1997, e 53/120 del 1998. Tale scadenza rappresenta un momento di confronto e di verifica importante soprattutto per le Ong attorno a quello che effettivamente è stato fatto, sia nei singoli contesti nazionali, sia a livello di Nazioni Unite, per dare effettività alle indicazioni contenute nelle Strategie di Nairobi e nella Piattaforma di Pechino del 1995.

L'esame e le valutazioni dei progressi in ordine alla condizione femminile collegabili alle iniziative promosse in seno alla Conferenze mondiali hanno richiesto un programma di lavoro di lungo periodo<sup>84</sup>.

La 44<sup>a</sup> Sessione della Commissione sulla condizione della donna funge da Comitato preparatorio dell'Assemblea Generale dell'ONU "Donne 2000 Uguaglianza di Genere, Sviluppo e Pace per il XXI secolo" ed è specificamente dedicata alla valutazione dei risultati relativi ai primi cinque anni di applicazione del documento di Pechino<sup>85</sup>. La sessione speciale dell'Assemblea Generale e i lavori preparatori, condotti dalla Commissione sulla condizione della donna offrono un'opportunità per i governi e la società civile di confronto sulle rispettive esperienze, un'occasione per rinnovare gli impegni già sottoscritti e assumerne di nuovi nonché per esaminare gli ostacoli incontrati e le iniziative portate a termine.

Già nel corso della riunione del Comitato preparatorio alla 44<sup>a</sup> sessione della CSW nel marzo 1999<sup>86</sup>, era stata adottata dalle delegate una risoluzione<sup>87</sup> indicante sia le linee guida per la preparazione dei documenti, sia le aree tematiche sulle quali concentrare l'attenzione nel corso del dibattito. La Divisione per l'avanzamento della donna ha provveduto a distribuire una serie di materiali tra cui un documento del Segretario Generale ove si indicano cinque percorsi differenziati di analisi allo scopo di verificare l'esistenza o meno di una volontà politica da parte dei singoli governi di definire un ambiente favorevole all'implementazione della Piattaforma, e

---

<sup>84</sup> Ris. Ecosoc 1996/6, sect. IV.

<sup>85</sup> La 44<sup>a</sup> Sessione della Commissione sulla condizione delle donne si è tenuta a New York dal 28 febbraio al 17 marzo 2000, mentre l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite su "Donne 2000" è in agenda dal 5 al 9 giugno 2000 egualmente a New York.

<sup>86</sup> Riunione tenutasi dal 15 al 19 marzo 1999.

<sup>87</sup> *Preparations for the special session of the General Assembly entitled "Women 2000: gender, equality development and peace for the twenty-first century".*

perciò di favorire l'avanzamento della donne dando spazio al meccanismo del "Gender Mainstreaming".

La struttura proposta nel documento del Segretario Generale, dovrebbe inoltre permettere l'individuazione di specifiche responsabilità in merito all'applicazione delle Strategie e della Piattaforma, così come il monitoraggio in tema di cooperazione e partnership anche in materia di assistenza alle donne che subiscono discriminazioni<sup>88</sup>. Sempre nel quadro delle iniziative proposte in questo documento si segnala l'individuazione di alcune questioni che per la caratteristica di trasversalità rispetto alle 12 aree critiche di cui si compone la Piattaforma di Pechino, permettono un collegamento anche con altri temi. Più precisamente la discussione dovrebbe lasciar spazio anzitutto al problema dell'empowerment delle donne nelle aree in via di sviluppo anche alla luce dei processi di globalizzazione, considerare il rapporto tra il sapere femminile le scienze e le tecnologie di nuova generazione, guardare al problema della leadership femminile, nonché trattare delle questioni collegate alla protezione della persona e alla sicurezza sociale<sup>89</sup>. D'altro canto, fin dal 1995, la Commissione sulla condizione della donna, aveva intrapreso un percorso di riesame delle 12 aree critiche proposte nella Piattaforma. Nel corso della 40ª sessione tenutasi nella primavera del 1996<sup>90</sup> era stato formalizzato l'obiettivo di analizzare in dettaglio le aree critiche di Pechino considerando le questioni emergenti ad esse collegabili ed il carattere integrato e interdipendente che definisce i temi oggetto di attenzione<sup>91</sup>. Nel valutare i contenuti emersi nel corso della Conferenza di Pechino, la CSW aveva formulato una serie di raccomandazioni relative alle misure concrete e agli strumenti effettivi che potevano essere utili per dare concretezza ai contenuti suggeriti nella Piattaforma anche in considerazione dei cambiamenti registrabili in certe situazioni a livello istituzionale così come nel comportamento sociale e nelle attitudini individuali. Non poteva comunque mancare la denuncia circa il persistere di ostacoli seri al venire meno delle discriminazioni a carico delle donne, ostacoli che per essere

---

<sup>88</sup> E/Cn.6/1999/PC/2, *Framework for further actions and initiatives that might be considered during the special session of the General Assembly entitled "Women 2000: gender equality, development and peace for the twenty-first century"*.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

<sup>90</sup> La 40ª sessione della CSW si è tenuta dal 11 al 22 marzo 1996.

<sup>91</sup> In occasione della 40ª sessione era stato definito anche un calendario annuale: nel 1997 sarebbero state discusse le questioni relative all'educazione, alla condizione economica, alla presenza delle donne nei processi decisionali a livello politico, e all'ambiente; nel 1998 le questioni riferibili alla violenza, ai conflitti armati, ai diritti umani e alle bambine; nel 1999 i problemi collegati alla salute, ai meccanismi istituzionali per l'avanzamento delle donne, e alla definizione delle modalità con cui procedere nell'esame relativo all'implementazione della *Piattaforma di Pechino*. Nel 2000, una revisione complessiva degli esiti a cui sta conducendo la Piattaforma di Pechino nonché un'analisi delle questioni che hanno assunto importanza dopo la Conferenza.

rimossi richiedono l'adozione un approccio integrato che dia spazio e importanza a quegli elementi che pongono tra loro in rapporto le tante questioni aperte in ordine ai diritti delle donne, come lo sradicamento della povertà e l'educazione alla salute, inclusa la riduzione dei tassi di fertilità.

Le conclusioni e le raccomandazioni della CSW sulle 12 aree critiche offrono non solo indicazioni concrete circa i percorsi da intraprendere per accelerare l'implementazione ma anche proposte concrete per iniziative ulteriori. Peraltro, anche i commenti conclusivi e le osservazioni generali nonché le *General Recommendations* elaborate dal Comitato sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne, unitamente alle indicazioni fornite nel contesto delle attività degli altri organismi collegati alle convenzioni sui diritti umani<sup>92</sup>, mostrano l'esistenza di situazioni anche diffuse ove si rende necessario un tipo di risposta più efficace da parte degli stati per porre rimedio agli abusi di cui sono vittime le donne.

Anche in relazione al tema della violenza le iniziative collegate al Forum Beijing + 5 sono state numerose. In particolare Women Watch, che in seno alle Nazioni Unite si occupa di fornire un'informazione adeguata e puntuale per ciò che attiene alle scadenze collegate alla questione dei diritti delle donne, ha contribuito al dibattito organizzando nel corso del 1999 dei Working Group online sulle 12 aree critiche enunciate nella Piattaforma di Pechino<sup>93</sup>. I Working Groups hanno coinvolto più di 120 paesi oltre ad un cospicuo numero di organizzazioni non governative, di rappresentanti di governo, di organizzazioni intergovernative e di ricercatori. Un'attenzione particolare è stata rivolta alle politiche, alle legislazioni e alle strategie, anche in termini di partnership, che hanno portato a dei miglioramenti nella direzione di una maggior eguaglianza della donna rispetto all'uomo. Sono stati inoltre identificati una serie di case studies rappresentativi di "best practices" che possono fungere da modello per quei paesi che sono ancora caratterizzati dalla persistenza di condizioni di pesanti difficoltà per le donne come emerso anche nei contributi pervenuti al Working Groups.

Già nel corso delle Conferenze mondiali sulle donne precedenti a quella di Pechino, come anche in occasione della Conferenza sui diritti umani di Vienna e di quella sulla popolazione del Cairo, erano stati identificati alcuni fattori di ostacolo alla progressione della condizione femminile che richiederebbero degli interventi immediati. Come abbiamo avuto modo di segnalare nelle pagine precedenti, la

---

<sup>92</sup> Sulla necessità di integrare nei lavori degli altri Comitati internazionali di origine pattizia una prospettiva di genere si veda il documento HRI/MC/1998/6 preparato per il 10<sup>o</sup> incontro dei presidenti dei Comitati.

<sup>93</sup> In merito si veda il documento E/CN.6/2000/PC/CRP.1 *Summary of the WomenWatch on line working groups on 12 critical areas of concern of the Beijing Platform for Action*, presentato alla 44<sup>a</sup> sessione della Commissione sulla condizione della donna per la preparazione di Beijing + 5 che si è tenuta dal 3 al 17 marzo 2000.

sezione D della Piattaforma di Pechino identifica la violenza come il maggior ostacolo allo sviluppo, all'eguaglianza e alla pace poiché interessa molteplici aspetti della vita. Riflettendo i contenuti della Dichiarazione sulla violenza contro le donne, la Piattaforma offre una definizione dal carattere estensivo del concetto di violenza contro le donne e le bambine e nel contempo riconosce, non solo la presenza, ma anche la portata di questo problema in tutte le società. Anche per quest'area critica, come per le altre previste nel documento finale di Pechino, sono stati identificati alcuni fattori di ostacolo alla rimozione del problema della violenza quali: a) la mancanza di statistiche che attestino l'estensione, la natura e i costi della violenza, b) la diffusione di normative ancora visibilmente discriminatorie; c) la scarsa volontà di rafforzare le legislazioni esistenti; d) la mancanza di protezione per le donne e le minori che subiscono atti di violenza; e) l'impunità garantita a coloro i quali si rendono responsabili di atti di violenza; f) il diniego persistente verso la necessità di dare preminenza alla questione della violenza nel contesto delle politiche pubbliche; g) la povertà a livello economico delle donne che si traduce in un'inferiorità di status sociale ed in una scarsa partecipazione politica a cui fa seguito un ridimensionamento verso il basso nelle potenzialità di esercizio dei propri diritti nonché nell'accesso alle risorse. Sebbene il quadro generale presenti ancora larghe zone d'ombra, in questi ultimo periodo è senza dubbio venuto a maturazione un consenso esteso attorno all'idea che la violenza contro le donne sia comunque una realtà rimovibile, o quanto meno una questione "trattabile", grazie anche all'azione di denuncia e di sensibilizzazione a livello sociale portata avanti dalle Ong di donne e più in generale da espressioni diverse dell'associazionismo di promozione umana<sup>94</sup>. Il Working Groups on line di

---

<sup>94</sup> Vi è da precisare a questo proposito che già da parecchi anni alcune agenzie specializzate delle Nazioni Unite operano in modo mirato ovvero tenendo presenti da un lato le caratteristiche sociali e culturali del luogo dove deve trovare applicazione l'intervento e dall'altro le tipologie di violenza più diffuse nel contesto considerato. I progetti fino ad oggi sperimentati muovono dall'idea che ogni intervento volto a spezzare il circolo vizioso della violenza costituisce una sfida alla tradizione e perciò richiede necessariamente il coinvolgimento degli uomini. S. Bucci nel suo intervento *Il difficile mestiere di donne. Urla nel silenzio*, in "Il mondo domani". N. 10, Dossier curato dal Comitato italiano dell'UNICEF, ottobre 1998) segnala alcuni progetti organizzati dall'Ufficio regionale per l'Asia Meridionale dell'UNICEF a partire dal 1997 in Bangladesh, India, Nepal, Pakistan e Sri Lanka, tutti paesi dove la questione della violenza nei confronti della donna si configura come un fatto endemico. Ne è emerso un quadro variegato e creativo di interventi, alcuni dei quali, seppur circoscritti ad aree territoriali estremamente limitate, comunque molto utili per comprendere la rigidità di certi schemi patriarcali fortemente radicati nel contesto sociale. Gli interventi tendono a fornire delle alternative ad un modello maschile che trae forza e identità dall'esercizio della violenza contro la donna. Si tratta di un lavoro capillare che coinvolge uomini di estrazione socioculturale diversa e che utilizza soprattutto i mezzi di comunicazione ed in genere gli strumenti audiovisivi per trasmettere una serie di messaggi in cui si tenta di promuovere delle forme di ripensamento attorno a quei valori della tradizione patriarcale in cui c'è ancora largo spazio per gli abusi. Alcune sollecitazioni

Women Watch ha costituito l'occasione per rivedere le strategie di tipo normativo e più in generale l'orientamento delle politiche da adottare nei diversi contesti nazionali per affrontare questo problema. Peraltro, anche la stessa Piattaforma, nel denunciare l'assoluta inadeguatezza degli strumenti esistenti nella lotta alla violenza nei confronti delle donne, mette in luce la centralità del ruolo che le politiche e le normative interne ai singoli stati potrebbe rivestire<sup>95</sup>.

---

orientate a modificare anche la normativa sulla violenza giungono da un numero sempre più consistente di avvocati impegnati ad offrire assistenza legale e psicologica alle donne vittime di abusi. A tal proposito esperienze come quella del Pakistan portate avanti dall'organizzazione "War against Rape" sono probabilmente molto utili a svolgere un'azione di sensibilizzazione nell'opinione pubblica. Secondo le stime proposte da Human Rights Watch nella *Women's Human Rights Section of the 2000 Reports*, ogni 24 ore verrebbero rapite in questo paese almeno otto donne e una percentuale compresa tra il 70 ed il 95% della popolazione femminile sarebbe vittima di violenze in seno alla famiglia anzitutto per "questioni d'onore" ed il governo, non pare ad oggi disposto a perseguire penalmente i crimini commessi sulla base di tale motivazione. Oggi in Pakistan una donna violentata può ottenere giustizia solo a condizione che 4 uomini di religione musulmana testimonino di aver assistito all'atto sessuale. Senza questa attestazione la vittima può trovarsi nella condizione di venire accusata di atti osceni se nubile, di adulterio se coniugata. Un altro aspetto cruciale della violenza contro la donna nell'Asia meridionale riguarda l'istituto della dote. Alcuni programmi hanno dato risultati significativi perché stanno contribuendo ad infrangere questa tradizione uomini socialmente riconosciuti come potenti che al momento delle nozze del figlio maschio rifiutano la dote della sposa. Questi interventi richiedono ovviamente un grado di istituzionalizzazione del problema molto elevato poiché investono ambiti cruciali come quello giudiziario, sanitario e scolastico. Determinante resta comunque il lavoro delle Ong locali costituite in larga misura da donne che sfidano la tradizione patriarcale e le regole comunitarie.

<sup>95</sup> Particolarmente significativi ci paiono a tal proposito alcuni paragrafi della Piattaforma d'Azione ove si denuncia l'incapacità o l'inoperatività degli Stati a porre un limite al reiterarsi di situazioni connesse al fenomeno della violenza contro le donne:

Par 117 "Gli atti o le minacce di violenza, che si verificano in casa, nella collettività o perpetrati o tollerati dallo Stato, provocano paura e insicurezza nella vita delle donne e rappresentano un ostacolo al raggiungimento della parità, dello sviluppo e della pace. La paura della violenza, anche della molestia, è una barriera permanente alla mobilità delle donne e limita il loro accesso alle risorse ed alle attività fondamentali. Alti costi sociali, economici e sanitari per l'individuo e per la società sono associati alla violenza contro le donne. La violenza è uno dei meccanismi cruciali attraverso cui le donne sono costrette ad un ruolo subordinato rispetto agli uomini. In molti casi essa avviene in famiglia o all'interno della casa dove è spesso tollerata. L'abuso fisico e sessuale, e lo stupro delle bambine e delle donne da parte di membri della famiglia e altri conviventi, così come la diffusione dell'abuso coniugale ed extraconiugale sono spesso riferiti solo in parte e sono perciò difficili da valutare in termini quantitativi. Anche quando tali violenze sono riferite alle autorità, spesso non si riesce a proteggere le vittime e a punire i colpevoli delle violenze."

Par. 118 "La violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra uomini e donne che hanno condotto alla dominazione sulle donne e nella discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini, e costituisce un ostacolo al pieno progresso delle donne. La violenza contro le donne nel corso della loro

Anche il Women's Caucus for Gender Justice in the International Criminal Court, in occasione della sessione straordinaria dell'Assemblea Generale su Pechino + 5 del 2000 ha prodotto un documento<sup>96</sup> nel quale si mettono in evidenza gli elementi di connessione tra la Piattaforma di Pechino e lo Statuto di Roma della Corte penale permanente internazionale a partire dall'impegno assunto dagli stati dopo la Conferenza di Vienna, non solo di integrare nelle politiche e nei programmi nazionali la prospettiva di genere, ma anche di considerare le questioni relative alle violazioni dei diritti delle donne come violazioni del diritto internazionale dei diritti umani. A tal proposito il documento del Women's Caucus ribadisce la necessità di perfezionare i meccanismi relativi alla giustiziabilità dei diritti delle donne con riferimento in particolare a quelle situazioni di violenza rientranti nella nozione di crimini di natura sessuale oggi recepita negli Statuti dei Tribunali *ad hoc* per la ex Jugoslavia e per il Ruanda, nonché nello Statuto della Corte penale permanente internazionale. L'importanza dello Statuto non si esaurisce ovviamente con la realizzazione della Corte e la possibilità potenziale di ottenere un risarcimento per il danno subito. Le implicazioni per le donne sono logicamente di portata molto più estesa. Il processo di ratificazione dello Statuto richiede infatti una certa conformità anche procedurale delle normative interne ai singoli stati dove invece si rende indispensabile la definizione di misure legislative antidiscriminatorie adeguate. Da questo punto di vista, sottolinea il Women's Caucus, la Corte penale permanente, pur non trovando richiamo nella Piattaforma di Pechino, è comunque un'istituzione prevista da un trattato internazionale di importanza assoluta per la promozione dei diritti umani delle donne e dei minori e la loro protezione sul piano penale, non solo nelle situazioni di conflitto armato.

Anche l'UNICEF in occasione della verifica dell'applicazione della Piattaforma d'azione di Pechino, ha prodotto un documento sulla dimensione attuale del

---

vita deriva essenzialmente da taluni fattori culturali, in particolare dagli effetti dannosi di certe pratiche tradizionali o consuetudinarie e da tutti quegli atti di estremismo legati alla razza, al sesso, alla lingua o alla religione, che perpetuano lo status di inferiorità riservata alle donne nella famiglia, nel posto di lavoro, nella comunità e nella società più in generale. La violenza è esacerbata dalla pressione sociale, in particolare dal senso di vergogna nel denunciare certe azioni che sono state perpetrate contro le donne; dalla mancanza di accesso alle donne alle informazioni di tipo legale collegate al bisogno di aiuto e protezione; dall'assenza leggi che proibiscano in modo efficace le azioni di violenza contro le donne, dalla mancata riforma delle leggi esistenti, e dall'assenza di mezzi educativi o di altra natura per affrontare il problema delle cause e delle conseguenze della violenza. Le immagini di violenza contro le donne nei mass-media, in particolare quelle che propongono lo stupro e la schiavitù sessuale, così come l'uso delle donne e delle bambine come oggetti sessuali, inclusa la pornografia, sono fattori che contribuiscono al riprodursi di situazioni di violenza, influenzando negativamente il pubblico in generale e in particolare i minori e i giovani."

<sup>96</sup> Women's Caucus for Gender Justice, *The International Criminal Court: the Beijing Platform in Action - Putting the ICC on the Beijing+5 Agenda*, 1999.

problema della violenza contro la donna e sui costi sociali che questa piaga mondiale comporta per i governi<sup>97</sup>. Il documento, pur privilegiando l'analisi della violenza nel contesto domestico per la caratteristica di pervasività che questo fenomeno riveste a livello mondiale, fornisce un quadro completo delle violazioni di cui sono vittime le donne<sup>98</sup>. Non esistendo società che si possano dichiarare immuni dalla violenza contro la donna, l'unico elemento variabile nelle aree geopolitiche considerate, è rappresentato dalla diffusione del fenomeno e dal trend con cui si manifesta attualmente rispetto al passato.

I passi compiuti nel decennio appena trascorso dalla comunità internazionale, hanno permesso di dipanare la questione della violenza e di trarre delle conclusioni circa l'analisi relativa alle cause e alle strategie che questo fenomeno richiede per essere affrontato nel modo più rapido ed efficace possibile. Ovviamente l'approccio a questo problema non può che investire ambiti e competenze diverse poiché, come già messo in luce dall'esperienza del movimento femminista degli anni '70, la questione della violenza contro la donna è in realtà complessa, perché complesse sono le situazioni che connotano tante realtà diverse, alcune particolarmente allarmanti per la rilevanza in termini quantitativi del fenomeno in esame. E' il caso del coinvolgimento delle donne nei conflitti armati, vittime sempre più numerose di crimini di natura sessuale anche a scopo di pulizia etnica, delle barbarie a cui sono assoggettate le donne nella tratta internazionale a scopo di sfruttamento sessuale, delle persecuzioni a carico di donne appartenenti a minoranze di ogni tipo, delle vessazioni e difficoltà a cui sono assoggettate le donne migranti, come peraltro le indigene e le detenute<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> UNICEF, *Domestic Violence against Women and Girls*, Preliminary Edition, maggio 2000. Si vedano anche: C. Thomas, *Domestic Violence*, in K. D. Askin, D. Koenig (eds.) *Women and International Human Rights Law*, New York, Transnational Publisher, 1999; Q. D. Thomas, M. E. Beasley, *Domestic Violence as a Human Rights Issue*, in "Human Rights Quarterly", 1993.

<sup>98</sup> UNICEF, *op.cit.* La percentuale delle donne vittime di soprusi familiari si attesterebbe tra il 20 e il 50% a seconda dei paesi considerati. Per l'UNICEF, la violenza contro la donna e le bambine continua a manifestarsi come un'epidemia globale, che uccide, tortura e mina fisicamente psicologicamente e economicamente l'umanità femminile. Gli abusi di cui sono vittime le donne si configurano come una violazione ai diritti umani tra le più pervasive proprio perché vengono ad essere coinvolte dimensioni fondamentali nella vita degli individui come l'eguaglianza delle donne e delle bambine, la loro dignità e la possibilità di godere dei propri diritti e delle proprie libertà. Le cifre fornite dagli organismi internazionali sono sotto questo profilo assolutamente allarmanti. In tutte le società sono presenti gruppi di donne che per la loro vulnerabilità sono maggiormente esposti rispetto ad altri alla possibilità di subire violenze di tipo diverso.

<sup>99</sup> A proposito della pervasività del fenomeno della violenza, l'UNICEF, riprendendo uno studio prodotto nel 1997 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (WHO, FRH/WHD/97.8), sottolinea l'esistenza di alcune tipologie di violazioni a carico delle donne particolarmente ricorrenti in relazione a determinate fasce d'età. Più specificamente, sarebbero identificabili per l'OMS 5 stadi nella vita delle donne a cui potenzialmente

Il documento finale prodotto in occasione della 23<sup>a</sup> sessione speciale dell'Assemblea Generale seguendo le 12 aree critiche considerate nella Piattaforma di Pechino formula una serie di suggerimenti relativi ad ulteriori azioni da intraprendere a livello locale, regionale e internazionale per dare maggior concretezza e progettualità agli obiettivi già individuati nel corso della alla IV Conferenza mondiale sulle donne<sup>100</sup>. Nella sezione concernente le “Azioni e le iniziative per superare gli ostacoli e conseguire una piena e rapida implementazione della Piattaforma d’Azione di Pechino”, la violenza viene riproposta come quella condizione che annullando il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, rappresenta il maggior ostacolo per l’eguaglianza, la pace e lo

---

corrisponderebbero distinti rischi di incorrere in situazioni di violenza più o meno gravi, con conseguenze così importanti sotto il profilo della salute psichica e fisica da poter talvolta comportare il decesso della vittima. Le fasce d’età indicate dall’Oms riguarderebbero: a) *fase prenatale*: le violenze più frequenti si riferiscono ad aborti selettivi e agli effetti collegati a forme di maltrattamento subite nel corso della gravidanza o durante il parto quando avviene in condizioni del tutto inadeguate dal punto di vista della sicurezza per la donna e il neonato; b) *infanzia*: le violenze più diffuse si riferiscono alla pratica dell’infanticidio e a tutti i tipi di abusi sessuali, nonché a violenze psicologiche e fisiche di vario genere; c) *giovinanza*: le violenze più comuni riguardano la costrizione al matrimonio in giovanissima età, le mutilazioni genitali, tutti i tipi di abusi sessuali, ogni genere di violenza psichica e fisica, l’incesto e lo sfruttamento della prostituzione e della pornografia; d) *adolescenza e età adulta*: le violenze sono collegate al corteggiamento e alle conseguenze che ne possono derivare qualora la donna non corrisponda alle aspettative dell’uomo, allo sfruttamento sessuale, alla prostituzione e alla pornografia forzate; al traffico di donne, alla violenza esercitata dal partner, allo stupro nel matrimonio o nella convivenza, agli abusi collegati alla dote fino all’omicidio, all’omicidio della donna per mano dello stesso consorte, agli abusi di natura psicologica, a quelli commessi nei confronti di donne disabili, alla gravidanza forzata; e) *età anziana*: la violenza consiste per lo più nell’induzione al suicidio (suicidio forzato), nell’omicidio per ragioni economiche nonché in numerose altre forme di abuso di natura psicologica, fisica e sessuale. Vi è inoltre da precisare che le indicazioni fornite dagli studi più recenti sul fenomeno della violenza indicherebbero che soprattutto in quei contesti dove è ravvisabile il concorso di più fattori scatenanti, la violenza contro la donna assume una dimensione quasi istituzionalizzata. Per l’UNICEF le politiche macroeconomiche portate avanti con la globalizzazione e mediante l’imposizione di programmi di aggiustamento strutturale, hanno implicato una crescita significativa della violenza in numerose regioni dall’America Latina, dell’Africa e dell’Asia. Anche le difficoltà economiche imputabili alla fase di transizione che stanno attraversando i paesi dell’Europa centrale e orientale, sembrano implicare un allargamento complessivamente preoccupante del fenomeno della violenza a livello sociale. Questa osservazione è ripresa anche nella sezione dedicata alle donne nel *Rapporto annuale del 2000* di Human Rights Watch, *op. cit.*, ove si mette in luce proprio la mancanza di risorse finanziarie a livello governativo per contrastare l’incremento della violenza nei confronti della donna e la necessità di sopperire a tale carenza definendo a livello locale dei programmi rivolti anzitutto agli operatori dei settori dell’educazione e dell’amministrazione giudiziaria.

<sup>100</sup> *Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and the Platform for Action, Twenty-third special Session of the General Assembly entitled “Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the twenty-first century”*, 10 giugno 2000.

sviluppo. Pur riscontrando un diverso coinvolgimento dei governi su questo problema, l'Assemblea Generale ribadisce l'obbligo per gli stati di tutelare i diritti umani delle donne, garantendo dei meccanismi di giustiziabilità coerenti con la normativa pattizia e idonei a ricomprendere le molteplici manifestazioni che può assumere la violenza contro la donna. Per quanto concerne il nodo dei conflitti armati, il documento riconosce l'esistenza di un consenso oramai generalizzato attorno all'idea che a queste situazioni siano collegabili implicazioni diverse per uomini e donne e che un approccio di genere all'applicazione del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto penale internazionale e del diritto umanitario sia fondamentale. Coerentemente con quest'impostazione, si ribadisce l'importanza di considerare la persecuzione su base sessuale come una condizione idonea a far sorgere lo status di rifugiato. Il problema si pone soprattutto per quelle donne che subendo persecuzioni di tipo esclusivamente sessuale, soprattutto come conseguenza del persistere di pratiche dannose sul piano fisico e psichico, tentano la strada del riconoscimento dello status di rifugiate appellandosi ad una normativa estremamente lacunosa e assolutamente carente sul piano della tutela. La Convenzione di Ginevra del 1951 sullo stato giuridico dei rifugiati<sup>101</sup> prevede infatti nella definizione di rifugiato formulata all'art. 1 situazioni collegabili ad avvenimenti dai quali è possibile derivino persecuzioni per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o anche per ragioni di natura politica. Non essendovi perciò alcun riconoscimento del "genere" come categoria specifica, il richiamo alla Convenzione appare talvolta inadeguato. Il fatto che alcuni paesi riconoscano l'esistenza di una problematica femminile anche sul terreno del diritto ad ottenere asilo, conferma peraltro la consapevolezza oramai esistente in merito al fatto che le donne maturano nelle situazioni di emergenza umanitaria esperienze diverse rispetto agli uomini, rese tragiche molte volte proprio in virtù dell'aver subito violenze di natura sessuale o privazioni gravissime, come la mancanza di acqua o di cibo o ancora di cure sanitarie adeguate connesse alla salute riproduttiva.

Alcuni interventi da parte degli organismi internazionali per modificare la normativa attualmente vigente sui profughi e sugli sfollati si stanno rendendo sempre più urgenti proprio per le caratteristiche che questo fenomeno sta acquisendo negli ultimi anni. Già nel primo rapporto presentato alla Commissione diritti umani la Relatrice sulla violenza contro le donne<sup>102</sup> metteva in evidenza l'inadeguatezza della legislazione a rispondere alle esigenze delle donne, sottolineando che l'80% dei 20 milioni di profughi e dei 24 milioni di sfollati nel mondo è costituito da donne e da minori. Vi è da considerare che il problema della violenza si pone per le donne coinvolte nei conflitti armati non solo nella comunità di appartenenza dalla quale fuggono, o che comunque sono costrette ad

---

<sup>101</sup> Adottata dall'Assemblea Generale il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

<sup>102</sup> E/CN.4/1995/42 del 22 novembre 1994.

abbandonare, ma anche durante gli spostamenti per raggiungere i campi profughi e nel periodo di soggiorno in questi ultimi. A questo proposito non si contano neppure le denunce di violenze subite dalle donne da parte del personale militare, dagli stessi rifugiati, nonché da individui appartenenti ad altri gruppi etnici.

Le azioni condotte negli ultimi anni dal movimento delle donne, oltre che dare visibilità a situazioni in cui i diritti fondamentali vengono palesemente calpestati, hanno in realtà permesso di giungere ad alcuni risultati anche sul problema delle donne rifugiate. Già nel 1984 il Parlamento europeo aveva stabilito che le donne soggette a trattamenti inumani e crudeli derivanti da costumi e pratiche consuetudinarie avrebbero dovuto essere considerate come un "gruppo sociale particolare" ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati<sup>103</sup>. Questo parere ha trovato successivamente riscontro positivo anche nel Comitato Esecutivo dell'UNHCR, che ha riconosciuto l'appartenenza al "genere" femminile come una condizione che in talune circostanze può rientrare a pieno titolo fra le 5 contemplate nell'art. 1 della Convenzione del 1951 che contiene la definizione di rifugiato. Questi sviluppi della legislazione internazionale hanno ricevuto un ulteriore impulso dall'attività condotta dal Relatore speciale sulla violenza contro le donne che, anticipando una richiesta formulata dalle donne durante la Conferenza di Pechino, ha espressamente richiesto di includere il termine "gender-defined social group" nella nozione di "particular social group"<sup>104</sup>. Tale inclusione potrebbe rappresentare peraltro una conferma dell'atteggiamento sostanzialmente più ricettivo degli stati e degli organismi della comunità internazionale a rileggere la formulazione di alcune norme sui diritti fondamentali secondo un orientamento più attento alle problematiche femminili. Ciò significherebbe anche poter valutare sul piano dell'effettività, il grado di disponibilità all'esercizio di alcuni diritti da parte delle donne. E, a questo proposito, ci pare si possa affermare che il processo di identificazione dei problemi che connotano i gruppi di donne particolarmente vulnerabili, come peraltro la critica rispetto all'inadeguatezza delle normative nei confronti di talune condotte lesive della dignità della persona umana, siano considerevolmente più avanzate all'interno degli organismi che si occupano di tutela dei diritti umani, piuttosto che nelle organizzazioni che trattano esclusivamente del problema dei conflitti armati. Va tuttavia riconosciuto lo sforzo assolutamente rilevante prodotto nell'ultimo decennio dall'UNHCR a favore alle donne rifugiate, non solo su un versante operativo, ma anche nella direzione di acquisire una strumentazione nuova in termini di conoscenze e di professionalità, funzionale a garantire una migliore qualità dell'assistenza umanitaria<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Convenzione relativa alla condizione dei rifugiati, adottata, in accordo con la risoluzione 429 (V) dell'Assemblea Generale, dalla Conferenza dei Plenipotenziari di Ginevra del 1951.

<sup>104</sup> Ibidem.

<sup>105</sup> Si vedano: UNHCR, *Policy on Refugee Women* e UNHCR, *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, 1991. La situazione delle donne rifugiate e sfollate ha costituito oggetto di

Tra le realizzazioni conseguite nel quadro della Piattaforma d'Azione di Pechino relativamente ai temi della violenza sulle donne e dei conflitti armati, si segnalano, oltre alla giurisprudenza dei Tribunali *ad hoc* e allo Statuto della Corte Penale Internazionale, l'adozione delle Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice<sup>106</sup> nonché la Dichiarazione ministeriale dell'Aja del 26 aprile 1997 relativa alle "Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale"<sup>107</sup>.

---

numerose risoluzioni sia della Commissione diritti umani (per tutte: Res 34/2 del 1990) che del Consiglio Economico e Sociale (per tutte: Ecosoc 1991/23 del 1991). In questi documenti, come del resto anche nei rapporti che fanno seguito ai lavori degli esperti, si sottolinea la necessità di riconoscere i bisogni specifici delle donne e dei minori, nonché l'urgenza di prevedere per questi gruppi risorse da destinare a parte. L'Assemblea Generale con Risoluzione 45/129 del 14 dicembre 1990 ha invitato gli Stati a considerare con attenzione il problema delle donne rifugiate, dei minori e delle donne lavoratrici migranti sottolineando la necessità di rimuovere ogni forma di discriminazione di cui possono essere vittime questi gruppi. Sul problema delle lavoratrici migranti la 39<sup>a</sup> sessione della Commissione sulla condizione della donna (E/1193/26) ha considerato questo problema sulla base delle informazioni contenute nel rapporto del Segretario Generale (E/CN.6/1995/9) sulle attività intraprese dalla Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine, con particolare riguardo alla violenza contro la donna. Nel rapporto preliminare presentato dal Relatore speciale sulla violenza contro la donna trovano attenzione anche i problemi concernenti specificamente queste situazioni ove le donne notoriamente sono esposte ad abusi di vario genere (E/CN.4/1995/42). Nel marzo dello stesso anno, la CSW ha adottato una risoluzione sulla base delle segnalazioni pervenute relativamente a gravi violazioni commesse a danno di donne migranti da parte dei datori di lavoro nelle nazioni ospitanti. A tal proposito la CSW ha invitato gli Stati Membri ad adottare tutte le misure necessarie per implementare la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro la donna unitamente ad altre misure dirette a sradicare ogni manifestazione di xenofobia o più in generale di razzismo e nel contempo a promuovere l'educazione ai diritti umani sottolineando in particolare il valore culturale della diversità. La CSW ha invitato inoltre gli Stati Membri a considerare la possibilità di adottare misure atte a prevenire la tratta a fini sessuali delle donne migranti e a punire in misura adeguata i trafficanti adempiendo alle disposizioni contenute nella Convenzione internazionale per la soppressione e il traffico delle persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui. Sulla violenza contro le donne migranti si veda inoltre la risoluzione 50/168 del 22 dicembre 1995 dell'Assemblea Generale. Una ricognizione delle iniziative intraprese sul tema delle donne rifugiate e di quelle migranti è contenuta in: A. Gallagher, *Ending the Marginalization. Strategies for Incorporating Women into the United Nations Human Rights System*, in "Human Rights Quarterly", vol. 19, 1997, p. 283.

<sup>106</sup> Si veda A/Res/52/86.

<sup>107</sup> Collegate all'Azione comune (97/154/GAI) del 24 febbraio 1997, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del Trattato sull'Unione europea per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (G.U.C.E. L 63, 04 / 03 / 1197) sono la Dichiarazione ministeriale concordata all'Aja il 24-26 aprile 1997, sugli orientamenti europei al fine di adottare misure efficaci volte a prevenire e combattere il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale; nonché la Risoluzione del Parlamento

Per quanto concerne le Model Strategies sono rilevanti alcune previsioni in tema di cooperazione internazionale che richiedono agli stati di “17 ... B) Condannare tutte le violazioni dei diritti umani delle donne in situazioni di conflitto armato, riconoscerle quali violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto umanitario e promuovere una risposta particolarmente efficace alle violazioni di questa natura, e in particolare l’omicidio, lo stupro sistematico, la schiavitù sessuale e la gravidanza forzata... D) Dare forte risalto all’inserimento di una prospettiva di genere nell’elaborazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, in particolare in riferimento alle donne vittime di violenza”<sup>108</sup>.

---

europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale adottata il 16/12/1997 e fondata, tra l’altro, sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento dedicata allo stesso tema (Com. (96) 0567 – C4 – 0638/96).

<sup>108</sup> La Risoluzione 52/86 incaricava il Segretario Generale di riferire sulle iniziative intraprese a livello internazionale per dare attuazione alle Model Strategies. Il primo rapporto del Segretario Generale è stato sottoposto all’Ecosoc e all’Assemblea Generale nel 1999 (E/1999/8, A/54/69).

**8- La “criminalizzazione” della violenza e le politiche per i diritti umani delle donne.  
Conclusioni**

Sulla necessità di attribuire in talune circostanze una valenza “criminale” al fenomeno della violenza contro la donna si registra oggi un consenso pressoché unanime, attestato dalle molteplici iniziative promosse a livello internazionale e regionale da gruppi di esperti di organizzazioni governative, dell’associazionismo non governativo e da istituzioni accademiche.

Anche stimolate dai lavori intorno all’elaborazione della Corte penale internazionale, sono ormai numerose le iniziative scientifiche e di società civile che hanno consapevolmente posto come proprio campo di attività il rafforzamento della garanzia per via penale dei diritti delle donne anche a livello internazionale<sup>109</sup>.

Sui problemi relativi alla prevenzione, soppressione e punizione della tratta di persone, in particolare donne e minori, è in via di definizione il testo di un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale di cui si sta occupando un Comitato *ad hoc* istituito dall’Assemblea Generale<sup>110</sup>. Il Protocollo dovrebbe prevedere misure rivolte agli stati, specificamente studiate per consentire la cattura dei trafficanti internazionali. Queste misure dovrebbero agevolare la cooperazione allo scopo di proteggere le vittime, fornendo l’assistenza necessaria per una loro piena abilitazione. Tutto ciò comporterà ovviamente dei problemi di armonizzazione fra le normative dei singoli paesi, in quanto si renderà necessario definire una serie di standards, ad esempio in materia di immigrazione, di asilo e di assistenza alle vittime. D’altro

---

<sup>109</sup> Si vedano ad esempio le attività dell’International Expert Group on the Development of Instruments to Implement an International Criminal Justice Strategy to Eliminate Violence Against Women in collegamento con il Centre for International Crime Prevention of the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations (CICP/ODCCP) quelle dell’European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) affiliato alle Nazioni Unite o del Latin American Institute for Crime Prevention and Treatment of Offenders (ILANUD).

<sup>110</sup> UN Doc. A/Ac. 254/23. Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention Against Transnational Organized Crime, Vienna, 6-17 ottobre 1999; A/Ac.254/4/rev.6: Revised Draft UN Convention Against Transnational Organized Crime; A/Ac.254/4/Add.3/Rev.5: Revised Draft Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children. Oltre a questo Protocollo la Convenzione ne prevede altri due rispettivamente contro il traffico illegale di emigranti e contro l’uso di armi da fuoco illegali: Revised Draft Protocol Against Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea: A/Ac.254/4/Add.1/rev.4; Revised Draft Protocol Against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunitions: A/Ac.254/4/Add.2/rev.3.

canto, lo stesso Protocollo alla Convenzione dovrà tenere conto, oltre che delle disposizioni più ricorrenti nei sistemi normativi nazionali e regionali, anche degli strumenti procedurali più avanzati.

Gli anni '90 coincidono dunque con una forte reimpostazione del discorso complessivo sui diritti umani delle donne e in particolare sul problema della violenza, questione quest'ultima che ha trovato spazio anche negli strumenti normativi di carattere penale. Gli sviluppi più recenti in materia di giustiziabilità dei diritti umani delle donne<sup>111</sup> sono infatti ascrivibili al recente processo di

---

Il traffico di esseri umani rappresenta una pratica criminale rientrante nella nozione di riduzione in schiavitù contemplata nella normativa internazionale attualmente vigente. La Convenzione per la prevenzione e l'abolizione della schiavitù e della tratta degli schiavi della Società delle Nazioni è stata firmata a Ginevra il 25 settembre 1926 ed è entrata in vigore il 9 marzo 1927. Tale Convenzione è stata successivamente emendata con un Protocollo approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 23 ottobre 1953 (Res. (VIII) che è entrato in vigore il 7 dicembre 1953. Con il Protocollo sono state aggiornate talune disposizioni che facevano riferimento ad organi della Società delle Nazioni nelle cui funzioni l'ONU era nel frattempo subentrata. La Convenzione così emendata, è entrata in vigore il 7 luglio 1955. Nel 1956 si tenne a Ginevra, convocata dalle Nazioni Unite (Ecosoc, Res. 608 (XXI)) una Conferenza internazionale nel corso della quale venne adottata la Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù. La Convenzione, entrata in vigore il 30 aprile 1957, non sostituisce quella del 1926, ma puntualizza talune disposizioni in senso operativo definendo per gli stati obblighi in tema di repressione della tratta degli schiavi nonché obblighi di cooperazione tra di loro e con le Nazioni Unite. Tale normativa elenca inoltre una serie di istituti e di pratiche assimilate alla schiavitù che comportano per l'individuo assoggettato la riduzione allo stato servile. Come materia rientrante nella tematica generale della schiavitù, nel 1949 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (A.G. Res. 317(IV)) provvedeva ad adottare la Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui entrata in vigore il 25 luglio 1951. Essa accoglie il principio, ripreso tra gli altri di lì a qualche anno anche dal legislatore italiano, della non punibilità della prostituzione in quanto tale, e impegna gli Stati a reprimere l'induzione, lo sfruttamento e l'organizzazione della prostituzione, nonché l'ospitalità data dal proprietario di un immobile ad attività di prostituzione (artt. 1 e 2).

Sul tema del crimine organizzato e sulla tratta di individui, anche in questi ultimi mesi si registra un impegno preciso da parte delle istituzioni europee. A tal proposito segnaliamo la Raccomandazione N° R. (2000) 11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottata il 19 maggio 2000 relativa alle azioni contro il traffico di esseri umani per sfruttamento sessuale.

<sup>111</sup>. Il Protocollo è stato adottato dall'A.G. (A Res. 54/4) il 15 ottobre 1999 e aperto alla firma il 10 dicembre 1999. In data 12 giugno 2000 risultava firmato da 40 paesi. Per una ricostruzione del dibattito sulla definizione del Protocollo opzionale si veda M. Roche, *The Proposed Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, in "Human Rights Law and Practice", n. 3, 1993; A. Byrnes, J. Connors, *Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Process for the Women's Convention?*, in "Brooklyn Journal of International Law", Vol. XXI N.3, 1996; S. Cartwright, *Rights and Remedies: the Drafting of an Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination*

armonizzazione e di progressivo affinamento degli strumenti offerti dal diritto penale internazionale e dal diritto internazionale umanitario nelle situazioni di conflitto armato. In altri termini, il riconoscimento della questione della violenza contro la donna come questione in talune circostanze rilevante anche sul piano penale internazionale, segna un momento di svolta, non solo dal punto di vista dell'appartenenza dei diritti delle donne al discorso complessivo sui diritti umani, ma anche sotto il profilo del perfezionamento degli strumenti preposti a dare effettività alle stesse disposizioni del diritto internazionale dei diritti umani, in quanto le norme previste dall'ordinamento penalistico internazionale, come da quello umanitario, sanzionano condotte lesive dei diritti fondamentali della persona umana, riconosciuti meritevoli di tutela dalla comunità internazionale. Gli Statuti istitutivi dei Tribunali per la ex Jugoslavia ed il Ruanda<sup>112</sup> prevedono la possibilità di punire i colpevoli di alcune delle atrocità di cui sono state vittime le donne nel corso dei conflitti armati che hanno avuto luogo nei territori sui quali esercitano la rispettiva giurisdizione. Vi è però da precisare che le uniche forme di violenza sessuale che trovano espressa menzione sono lo stupro<sup>113</sup> all'art. 5 dello Statuto del

---

*against Women*, in "Otago Law Review", n. 9, 1998; inoltre: Amnesty International, *The Optional Protocol to the Women's Convention: Enabling Women to Claim their Rights at the International Level*, Dec. 1997.

<sup>112</sup> UN Doc. S/25704 del 3 maggio 1993 e UN Doc. S/955 dell'8 novembre 1994.

<sup>113</sup> Il diritto umanitario internazionale non tratta dello stupro in modo puntuale. Tuttavia, seguendo le indicazioni fornite dalla Commissione 780 (M. C. Bassiouni, *Indagne sui crimini di guerra nella ex Jugoslavia, op.cit.*, pag. 45) e sulla base del diritto penale contemporaneo, lo stupro sarebbe inquadrabile come un crimine contro la persona, rientrando tra quegli atti previsti dal diritto umanitario internazionale e proibiti da disposizioni normative che sanzionano la violenza contro l'integrità fisica e la dignità della persona. Lo stupro e le altre violenze sessuali vengono così contemplate come *pari materia*. I crimini di natura sessuale possono riguardare peraltro oltre alle donne anche i bambini e gli uomini. Sebbene non si trovi menzione di ciò nel diritto umanitario internazionale, contro lo stupro e le altre forme di violenza sessuale a carico degli uomini, in base ai principi di eguaglianza e di non discriminazione, è possibile rifarsi, per analogia, alla stessa normativa prevista per le donne. Le violazioni dei diritti e delle consuetudini di guerra applicabili ai conflitti internazionali sono contenute in parecchi atti internazionali. La IV Convenzione dell'Aja sul rispetto delle leggi e usi di guerra del 18 ottobre 1907 tratta in modo indiretto la questione della violenza sessuale all'art. 46 con riferimento all'onore e alla famiglia. Le Convenzioni di Ginevra del 1949 e i Protocolli del 1977 contengono numerosi rinvii alla donna, anche se in linea generale la sua protezione si collega alla necessità di salvaguardare la comunità, ed i minori in particolare. Diversamente, la IV Convenzione di Ginevra relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra proibisce esplicitamente lo stupro all'art. 27, anche se la norma presenta parecchie lacune che non sono state colmate dal legislatore neppure con il I Protocollo del 1977 (art. 76). L'art. 27 della IV Convenzione è peraltro parte del diritto consuetudinario internazionale. La Commissione 780 ritiene che l'art. 147 della IV Convenzione includa tra le "gravi violazioni" lo stupro e le altre violenze sessuali come forme di tortura. Rimane comunque sospeso il problema del perseguimento degli autori di abusi contro le donne rientranti nella categoria della "gravi violazioni" non essendo

Tribunale per la ex Jugoslavia e all'art. 3 di quello per il Ruanda enumerato tra i crimini contro l'umanità, mentre l'art. 4 dello Statuto di quest'ultimo Tribunale, con riferimento all'art. 3 comune delle Convenzioni di Ginevra che estende le regole umanitarie ai conflitti armati interni e al II Protocollo addizionale che specifica ulteriormente le categorie protette nei conflitti interni, contempla sia lo stupro che la prostituzione forzata. Diversamente, lo statuto del Tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia non richiama l'art. 3 delle Convenzioni di Ginevra e il II Protocollo aggiuntivo, limitandosi a far riferimento alle gravi violazioni delle Convenzioni del 1949. Nello Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia, non è quindi precisato se possono essere perseguiti come violazioni del diritto internazionale umanitario queglii abusi sessuali commessi in tempo di guerra che non presentano le caratteristiche di crimini contro l'umanità, o che hanno avuto luogo in un conflitto interno, anche se in merito è necessario considerare la recente giurisprudenza de l'Aja<sup>114</sup> che, con riferimento ai crimini di guerra, ha aperto a questa possibilità, ridimensionando la distinzione tra conflitti internazionali e conflitti interni<sup>115</sup>. Questo limite è stato comunque ampiamente superato nello Statuto di Roma che istituisce la Corte Penale Permanente Internazionale<sup>116</sup> la cui competenza riguarda i crimini di genocidio, contro

---

scontata l'esistenza di una norma consuetudinaria, ma soprattutto vanno colmate le lacune a riguardo dei conflitti interni poiché violenze estremamente pesanti possono non rientrare tra le "gravi violazioni". Vengono definite "gravi violazioni" le maggiori violazioni del diritto umanitario internazionale che possono essere sanzionate da qualsiasi stato in base alla giurisdizione universale. Gravi violazioni sono elencate all'art. 50 della I Convenzione di Ginevra, nell'art. 51 della II Convenzione di Ginevra, nell'art. 130 della III Convenzione di Ginevra e nell'art. 147 della IV Convenzione di Ginevra del 1949. "Gravi violazioni" sono elencate anche negli artt. 11, § 4 e 85 del Protocollo Aggiuntivo del 1977. Le previsioni di "gravi violazioni" delle Convenzioni di Ginevra e del Protocollo I sono rilevanti durante un conflitto armato internazionale. L'art. comune 3 delle Convenzioni di Ginevra ed il Protocollo II sono entrambi applicabili durante conflitti armati interni, ma non contemplano la categoria delle "gravi violazioni". In argomento v. K. D. Askin, *War Crimes Against Women, op. cit.*, T. Meron, *War Crimes Law Comes of Age*, Oxford, Clarendon Press, 1998; K. Lescure, F. Trintignac, *International Justice for Former Yugoslavia*, The Hague, Kluwer Law International, 1996; J. R. W. D. Jones, *The Practice of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, Ardsley New York, Transnational Publisher, II ed., 2000.

<sup>114</sup> Si veda per tutti G. K. McDonald, O. Swaak-Goldman (eds.), *Substantive and Procedural Aspects of International and National Courts. The Experience of International and National Courts*, The Hague, Kluwer Law International, 2000.

<sup>115</sup> Lo stupro è stato altresì riconosciuto in alcune importanti sentenze dal Tribunale di Arusha (si veda in particolare il caso Akayesu) come una forma di tortura e perciò come una grave violazione delle Convenzioni di Ginevra, un crimine di guerra e uno strumento di genocidio.

<sup>116</sup> UN Doc. A/Conf.183/9. Per una ricostruzione del dibattito che ha accompagnato i lavori preparatori dello Statuto della Corte penale permanente internazionale v. R. S. Lee,

l'umanità e di guerra oltre che di aggressione. Lo Statuto considera la violenza contro le donne all'art. 7 in termini più analitici rispetto agli Statuti dei due Tribunali *ad hoc*. L'art. 7 include tra i crimini contro l'umanità la persecuzione anche per motivi collegati al "genere" (par. 3) categoria espressamente riferibile ai due sessi perfezionando così il diritto dei conflitti armati convenzionale attraverso un espresso divieto di tutte le forme di violenza sessuale e non, nei confronti delle donne, dei civili, come dei combattenti. Lo Statuto include infatti i crimini di genere quali lo stupro, la prostituzione forzata, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di gravità analoga, all'art. 7 tra i crimini contro l'umanità e all'art. 8 tra i crimini di guerra, puntualizzando che per gravidanza forzata "s'intende la detenzione illegale di una donna resa gravida con la forza, nell'intento di modificare la composizione etnica di una popolazione o di commettere altre gravi violazioni del diritto internazionale". Inoltre, le condotte previste all'art.8 con riferimento ai crimini commessi nel corso di conflitti armati di natura sia interna sia internazionale, vengono qualificate anche come gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra.

Complessivamente, l'adozione di questa nuova strumentazione normativa, costituisce un fondamentale passo avanti nella direzione di un ampliamento del sistema del diritto internazionale umanitario e penale. Per quanto concerne specificamente il diritto internazionale dei diritti umani, va ricordato che nel 1999 l'Assemblea Generale ha adottato un Protocollo alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna<sup>117</sup> che istituisce ulteriori meccanismi di garanzia. In particolare, si è creata una procedura di comunicazioni individuali che permette ai singoli o ai gruppi di presentare al Comitato comunicazioni scritte su violazioni di uno qualsiasi dei diritti previsti dalla Convenzione. Il Comitato può inoltre invitare lo Stato ad assumere provvedimenti temporanei in via di urgenza a protezione delle vittime (art. 5). Gli artt. 8 e 9 stabiliscono la possibilità per il Comitato di svolgere, sulla base di informazioni affidabili, delle inchieste circa la situazione dei diritti delle donne che possono comprendere anche visite sul territorio dello stato interessato. Agli stati che ratificano il Protocollo è lasciata comunque aperta la possibilità di sottrarsi alla procedura di inchiesta, di cui agli artt. 8 e 9, con una dichiarazione *ad hoc* (art.10).

La predisposizione in seno al diritto internazionale dei diritti umani di una *machinery* sempre più orientata a garantire per via giuridica l'effettività dei diritti, e sul piano penalistico internazionale la possibilità di procedere all'accertamento e alla punizione delle responsabilità individuali per il compimento di talune violazioni, non si traduce però in un'automatica cancellazione della tendenza da parte degli

---

*The International Criminal Court. The Making of the Rome Statute*, The Hague, Kluwer Law International, 1999.

<sup>117</sup> Il Protocollo è stato adottato dall'Assemblea Generale il 6 ottobre 1999 ed è stato aperto alla firma il 10 dicembre 1999 (A/Res/54/4).

stati a negare, tanto l'obiettivo esistenza degli abusi, quanto la propria responsabilità sotto il profilo dell'inottemperanza degli obblighi assunti a livello internazionale<sup>118</sup>. Attribuire una responsabilità precisa relativamente a violazioni di diritti riconosciuti fondamentali dalla comunità internazionale significa essere anzitutto in grado di dimostrare il legame esistente tra le violazioni stesse e le scelte adottate da chi riveste posizioni significative a livello decisionale, al di là della specifica qualificazione penalistica che caratterizza talune condotte. Una garanzia effettiva circa la tutela di alcuni diritti sarebbe realmente possibile solo se si potesse chiamare gli Stati a rispondere degli obblighi positivi e negativi che gravano in relazione alle prescrizioni contenute negli accordi giuridici internazionali sottoscritti e nelle norme di carattere consuetudinario. Tale questione rinvia al problema dei limiti che la funzione di promozione e monitoraggio dei diritti umani incontra, se non è collegata ad un efficace meccanismo di accertamento e di sanzione delle violazioni.

Se si considerano in specifico le violazioni di cui sono vittime le donne, ci si accorge immediatamente che il problema non può restringersi unicamente al caso di abusi di cui si rendano responsabili pubbliche autorità. Così operando infatti si tende a legittimare quella riluttanza fisiologica che caratterizza l'operato delle istituzioni quando si tratta di regolamentare situazioni che incontrano la cosiddetta "sfera privata". E d'altro canto, non è auspicando ad una "criminalizzazione spinta" di alcune condotte che è pensabile esaurire la problematica degli abusi di cui sono vittime le donne. Non facendo sorgere obblighi in capo ai privati (ad eccezione che per quei comportamenti penalmente rilevanti sul piano internazionale in virtù della loro gravità), il diritto internazionale dei diritti umani necessita dunque più che mai, soprattutto con riferimento alla condizione femminile, di trovare un percorso per dare effettività a quel principio fondamentale che attribuisce allo Stato precise responsabilità quando esso viene meno rispetto agli obblighi sottoscritti. Pur riconoscendo l'importanza dell'attività di monitoraggio svolta dai *treaty bodies*, ed in genere il ruolo che la circolazione di

---

<sup>118</sup> La letteratura prodotta negli ultimi anni a seguito degli sviluppi del diritto penale internazionale è piuttosto consistente. Qui si segnalano alcuni lavori di riferimento generale: L. S. Sunga, *The Emerging System of International Criminal Law*, The Hague, Kluwer Law International, 1997; M. C. Bassiouni, *Le fonti e il contenuto del diritto penale internazionale*, Milano, Giuffrè, 1999; C. Van den Wyngaert (ed.), *International Criminal Law. A Collection of International and European Instruments*, The Hague, Kluwer Law International, 1996. Si vedano inoltre per un inquadramento generale della materia penalistica i lavori di commento alla giurisprudenza e agli Statuti dei tribunali ad Hoc e della Corte penale permanente internazionale: O. Triffterer (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden, Nomos, 1999; G. K. McDonald, O. Swaak-Goldman (eds.), *Substantive and Procedural Aspects of International and National Courts. The Experience...*, *op. cit.*; J. R. W. D. Jones, *The Practice of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda...*, *op. cit.*; F. Lattanzi (a cura di), *The International Criminal Court. Comments on the Draft statute*, Napoli, ESI, 1998.

informazioni assolve nel produrre effetti di delegittimazione a carico di quegli stati che si rendono responsabili di violazioni ai diritti fondamentali, il diritto internazionale dei diritti umani delle donne evidenzia in modo più che esauriente la necessità di elaborare al più presto delle strategie complessive che risolvano il problema dell'adempimento degli obblighi positivi e negativi che derivano agli stati dalle ratifiche dei trattati internazionali. Solo oltrepassando questo ostacolo sarà infatti possibile pensare a percorsi di giustiziabilità dei diritti della persona significativamente più concreti. Rimane perciò aperto il problema circa gli spazi di giustiziabilità offerti dal diritto internazionale dei diritti umani per quelle violazioni di cui sono vittime le donne e che rientrano tra le materie regolate dalle Convenzioni internazionali, sebbene gli sforzi messi a punto dalla comunità internazionale negli ultimi anni per migliorare gli strumenti di tipo inquisitorio, sanzionatorio ma anche persuasivo muovano indubbiamente nella direzione del dare maggior consistenza e anche credibilità proprio agli obblighi convenzionali stabiliti in materia di tutela dei diritti umani.

### **Summary**

Women around the world suffer subordination and several expressions of violence. Discrimination against women, gender based violence and violations of human rights and fundamental freedom are closely connected. Indeed, gender based violence is a form of discrimination that seriously compromises women's ability to enjoy rights and freedom on a basis of equality with men. Violence against women has been included in the international human rights agenda only recently when, with the war in the former Yugoslavia and the diffusion of rape and other forms of sexual violence on a horrifying scale, as a military strategy, the problem of violence has become for the women's human rights an emergency. Women are raped in every forms of armed conflict, internal and international, religious, ethnic, nationalist or political. The research and reflection around this problem have identified a number of reasons for sexual violence against women which are especially applicable to rape in armed conflict as the link between militarization of the nation State with sexual abuse against women and the will of to humiliate the community which women and girls are members (See the Reports appointed by the Special Rapporteur on violence against women of the United Commission on Human Rights).

Sexual abuses and other forms of violence against women affect a large number of women almost everywhere in the world, in the developed and developing world, in all social classes and all cultures. The most common form of violence against women is domestic violence, also called violence in the family or gender domestic violence. Wherever domestic violence against women has been studied, have emerged situations of extremely crue crimes and related impunity, rarely found with non-gender based crimes. Less visible than systematic rape and violence committed by state authorities during armed conflict, but more pervasive, violence committed by family members for long time has not even been perceived as a human right issue likely to be dealt with, within the realm of human rights law.

Recently, the new attention at international level on violence against women as a problem of fundamental human rights, has given a chance to consider rape and other forms of sexual violence as in conflict as well as in peacetime. In this way, all steps formally recognizing all forms of violence against women, including abuse occurring in the home as a human rights issue, should be endorsed.

The international community has clearly demonstrated its political will to fight violence against women since 1993 during the Second United Nation World Conference on Human Rights when women's rights has been recognized as human rights. Before this date the question of violence against women had not found an

appropriate consideration in the international human rights instruments. Indeed, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, for the first time places women's rights in the context of international legal discourse, but an explicit prohibition to violence is singularly absent, although it can be assumed as encompassed by some general Conventions' provisions. On 20 December 1993, the General Assembly adopted the Declaration on the elimination of violence against women, the first international human rights instrument exclusively dealing with violence against women.

The matter of violence, as well as the implications emerging from armed conflicts, has been thoroughly taken into consideration also in the Platform of Action adopted in Beijing during the IV World Conference on Women; this has been accomplished by following a scheme of discussion which would take into account not only the developments of the debate which followed the Conference in Nairobi, but also all the devices that the international community made available, during these past years, in order to face all violations perpetrated at women's expense.

As to what concerns the international human rights law, a mention is required to the adoption, by the General Assembly, of the Official Protocol to the Women's Convention (CEDAW), which establishes further mechanisms of warranty and perfects the legal remedies. However, what is particularly relevant today is the new sensitivity which has arisen, at an international level, from the necessity to "criminalize" certain forms of abuse against women. The will to ascribe, in some circumstances, a criminal valence to the phenomenon of violence, is attested by specific provisions of the two *ad hoc* Tribunals' Statutes and Rome Statute, for serious violations of international humanitarian and criminal law. The 90's thus coincide with a thorough re-setting of the matter concerning women's human rights, and in particular the question of violence, which has found a proper place even in the most recent instruments of international criminal law.