

**CENTRO INTERDIPARTIMENTALE  
DI RICERCA E SERVIZI  
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI**

---



**UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI DI PADOVA**



**CATTEDRA UNESCO  
DIRITTI UMANI, DEMOCRAZIE E  
PACE**

Research Papers  
1/2005

**Paola Degani**

**Riflessioni in tema di  
condizione femminile e sicurezza umana**

## Sommario

<i>Sicurezza umana e condizione della donna: verso l'integrazione dello specifico di genere</i> .....	3
<i>Il tema della violenza contro la donna nella politica internazionale</i> .....	8
<i>L'approccio criminalistico alla tutela dei diritti delle donne</i> .....	12
<i>Le molteplici facce della violenza contro le donne: la negazione della sicurezza come costante della condizione femminile</i> .....	18
<i>Conflitti armati, violenza domestica e insicurezza di genere</i> .....	20
<i>Donne, pace e sicurezza: un discorso ancora difficile</i> .....	22
<i>Sviluppi successivi alla Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza su donne, pace e sicurezza</i> .....	27

## Sicurezza umana e condizione della donna: verso l'integrazione dello specifico di genere

Il dibattito sulla condizione femminile ha fatto propria in questi ultimi anni la problematica della sicurezza ed ha contribuito ad arricchire ed innovare in modo sostanziale la stessa nozione di *human security*.

È nota l'impossibilità di riferirsi al concetto di *gender security*, nel quadro della dimensione tradizionale della *sicurezza* trattandosi di una categoria ispirata a logiche entro le quali non hanno mai trovato accoglienza oltre che la domanda politica delle donne, anche le dinamiche esistenziali che governano la vita delle popolazioni sia sotto il profilo fattuale che simbolico.

Di fatto, con gli anni '90, a seguito delle emergenze internazionali collegate al dilagare di conflitti di matrice etnica, religiosa e nazionale e alle atrocità di cui sono state vittime le popolazioni civili, si è 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.

Quello degli anni '90 è stato dal punto di vista del processo di moltiplicazione e di specificazione dei diritti umani un decennio straordinario, che ha posto al centro del dibattito nazionale e internazionale la questione della promozione e della protezione della condizione femminile a partire dalle misure inerenti i temi della violenza e della salute riproduttiva.

Le conferenze Onu di quel decennio, in particolare quella di Vienna sui diritti umani (1993), quella del Cairo su popolazione e sviluppo (1994), quella di Copenhagen sullo sviluppo sociale (1995) e quella di Pechino sulle donne (1995), hanno assolto ad un ruolo fondamentale nel definire l'agenda internazionale a riguardo dell'eguaglianza fra i sessi, dell'*empowerment* femminile e del *gender mainstreaming*. Tuttavia lo scenario politico di questi ultimi due decenni sta mettendo a dura prova i diritti delle donne e l'iniziativa femminista, non solo in ragione della sempre più evidente e estesa situazione di recessione economica, ma anche a causa del dilagare dei conflitti etnici e dei fondamentalismi ideologici e religiosi. Nelle aree attraversate dai conflitti, il diritto umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani vengono sistematicamente ignorati con conseguenze che colpiscono anzitutto i gruppi più vulnerabili, in modo particolare le donne e le bambine, vittime della pratica dello stupro etnico e di altre sistematiche violenze di natura sessuale utilizzate come strumenti tattici di guerra o come mezzi per incutere terrore nelle popolazioni. Questo dato si è drammaticamente concretizzato, all'inizio degli anni '90, nel corso dei conflitti nei territori della ex Jugoslavia come in Ruanda. Con sempre maggior frequenza inoltre alle donne vengono affidate mansioni di fatto di spettanza delle forze combattenti, a cui si combinano attività di servizio sia sessuale che di cura caratterizzate da livelli di coercizione e di asservimento tali da evocare scenari di lavoro coatto e di schiavitù. Questa realtà investe in misura considerevole i minori, ed in particolar modo le bambine.

Proprio le situazioni di crisi del decennio appena trascorso hanno determinato un cambiamento radicale relativamente al modo di considerare la questione della sicurezza delle donne, in tempo di guerra, arrivando ad un formale riconoscimento della necessità di proibire una serie di condotte ora perseguibili anche sul piano del diritto internazionale penale come crimini contro l'umanità o come crimini di guerra, e, in tempo di pace, riattualizzando quelle interpretazioni femministe che guardano alla violenza come ad una problematica in cui la dimensione privatistica e quella pubblica si incrociano reciprocamente sul piano valoriale e su quello materiale.

I contenuti del dibattito sulla *human security* sono così venuti progressivamente arricchendosi in questi anni delle proposte di cui si sono fatte promotrici le donne a livello internazionale

rendendo evidente la possibilità di recuperare entro questa nozione lo spazio per declinare una specifica dimensione di genere della sicurezza.

Proprio la ricerca di una nozione condivisa ed attuale di *gender security* che metta al centro i bisogni delle donne e con esse quelli delle comunità, ha fatto sì che, attorno ad alcune tematiche identificate come cruciali per la condizione femminile, prendesse vigore il confronto in termini del tutto nuovi sulla presenza delle donne nelle organizzazioni internazionali, in particolare nelle Nazioni Unite, viste come lo spazio politico più significativo entro il quale lavorare per costruire, in un'ottica di riforma globale, nuove dimensioni di *governance*.

Tale confronto ha coinciso anche con l'affermazione all'interno degli organismi del sistema diritti umani delle Nazioni Unite di una ricerca verso lo specifico di genere tesa a dare piena affermazione al principio di non discriminazione su base sessuale e ad implementare politiche orientate al *mainstreaming* e all'*empowerment* delle donne.

Da un punto di vista di *genere* le questioni rientranti nella nozione di *human security* presentano un grado di complessità notevole in ragione, sia della specificità di alcuni rischi che concorrono a definire la condizione femminile, sia della totale estraneità dei bisogni della donna e delle istanze femminili dal paradigma tradizionale in materia di sicurezza.

Oggi è possibile riconoscere che l'esame degli elementi fondanti la nozione di *sicurezza umana* implica anche il riconoscimento della diversa percezione che uomini e donne hanno dell'idea stessa di sicurezza. Non si può infatti ignorare la tensione verso la dimensione del potere largamente dominante nell'uomo e l'orientamento più marcato verso valori come la responsabilità e la condivisione nelle donne, caratteristiche queste che riflettono differenze di status riconducibili alla divisione sessuale dei ruoli.

Il dualismo di genere – vale a dire la divisione in maschile e femminile – è anzitutto caratterizzato dall'esistenza di gerarchie più o meno radicate nei diversi contesti sociali e culturali. La questione dell'eguaglianza della donna riflette questa complessità, poiché gli esiti della discriminazione di cui essa è ancora vittima, si traducono in una maggior esposizione a quei rischi e a quelle condizioni dell'esistenza che risultano essere incompatibili con la stessa idea di *human security*.

Per orientare il dibattito sulla sicurezza considerando effettivamente anche le questioni di genere potrebbe essere utile considerare le categorie segnalate dall'Undp integrandole con altre dimensioni, che risultano essenziali per delineare in modo più preciso l'idea e la ricerca attorno alla nozione di *human security al femminile*.

Già nel 1987, la pubblicazione del rapporto *Our Common Future* preparato dal Primo Ministro norvegese Gtro Harlem Burtland, a seguito della nomina da parte dell'Assemblea Generale a presidente della Commissione mondiale su ambiente e sviluppo, aveva segnalato come l'impegno per la crescita economica, il rispetto per l'ambiente e lo sviluppo umano rappresentassero delle priorità irrinunciabili. Negli anni immediatamente precedenti, l'Independent Commission on International Development Issues guidata dal cancelliere tedesco Willy Brandt aveva evidenziato l'effetto destabilizzante prodotto dalle divisioni economiche esistenti nel mondo e la necessità di adottare misure urgenti tese alla realizzazione di un nuovo equilibrio mondiale che contrastasse i fattori di instabilità. Sulla stessa lunghezza d'onda, pochi anni prima, nel 1980, in *North-South: A Programme for Survival* (Brandt Report), e contemporaneamente (1983) nel successivo *Common Crisis North-South: Co-operation for World Recovery* (Brandt Memorandum), la comunità internazionale veniva invitata a ripensare alle modalità di crescita dell'economia globale e ad orientarsi verso un approccio attento ai problemi dello sviluppo, soprattutto in quei paesi dove la povertà costituiva già una condizione dilagante.

Sul piano più strettamente politico, e dal punto di vista temporale in epoca più recente, un primo momento di ripensamento e ri-definizione di una concezione di sicurezza stretta-

mente collegata al paradigma realistico, è rappresentato dalla presentazione da parte del Segretario Generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros-Ghali, nel dicembre del 1992, dell'*Agenda per la pace*<sup>1</sup>, un documento che, a partire dalla crescente situazione di interdipendenza planetaria, prende in esame i cambiamenti nello scenario geopolitico internazionale prospettando una serie di attività per la soluzione dei conflitti e indicando i principi guida a sostegno del ruolo delle Nazioni Unite nella costruzione e nel mantenimento della pace in un'ottica di complementarità con quanto stabilito dall'Assemblea Generale nello stesso anno a proposito di assistenza nelle situazioni di emergenza umanitaria<sup>2</sup>.

Senza dubbio, l'*Agenda per la pace*, scandisce un momento di passaggio verso una concezione della sicurezza intesa come fatto globale, sebbene la centralità della dimensione statale e l'assenza di una prospettiva di genere pesino ancora molto nell'economia di questa proposta. L'impressione è quella di un'occasione almeno parzialmente persa, poiché la mancata attenzione nei riguardi dello specifico femminile in questo documento ha rappresentato sicuramente un ostacolo non solo al coinvolgimento delle donne nei processi decisionali collegati al capitolo della politica mondiale pace e sicurezza, ma anche un limite per l'implementazione complessiva delle misure previste, soprattutto per la realizzazione degli obiettivi politici che sono contenuti nell'*Agenda* e che rimangono comunque ancorati ad una prospettiva statocentrica già all'epoca contrastante con l'emergere nella società civile di movimenti orientati a considerare la centralità delle dinamiche interne alle singole comunità coinvolte in situazioni di crisi e a costruire processi decisionali partecipati.

Il *Supplemento all'Agenda per la pace* pubblicato nel 1995, riproponendo gli stessi obiettivi enunciati nel 1992, prende in esame sia la questione dell'utilizzo delle sanzioni alla luce delle emergenze collegate ai conflitti etnici e nazionalistici, che nel frattempo erano esplosi in aree differenti del mondo, sia il problema del disarmo<sup>3</sup>.

Parallelamente alla ricerca di nuovi strumenti politici utili al mantenimento della pace e della sicurezza, veniva sviluppandosi in quegli anni un nuovo interesse attorno alle altre dimensioni dell'"insicurezza umana". Si cominciava cioè a riconoscere che ogni indagine sulla possibilità di affermare la cultura della pace, non può prescindere da un esame attento delle condizioni di vita con cui giorno dopo giorno debbono misurarsi migliaia di persone afflitte da pesanti condizioni di disagio oltre che sociale ed economico, anche culturale, tanto che, per milioni di famiglie, la vita quotidiana sembra essere scandita da una vera e propria lotta contro situazioni di violenza intenzionale, organizzata e tollerata che talvolta definisce i rapporti non solo privati ma anche quelli di natura sociale.

Su questi temi nello stesso periodo, precisamente nel 1994, il *Rapporto sullo sviluppo umano* messo a punto dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo<sup>4</sup>, riconosceva che il concetto di sicurezza veniva progressivamente assumendo un significato orientato alla multidimensionalità, strettamente collegato ai bisogni vitali delle persone e delle comunità umane e alle capacità delle istituzioni formalmente deputate a garantirla di rispondere alle esigenze reali individuali e collettive<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapporto commissionato al Segretario Generale al termine della riunione straordinaria del Consiglio di Sicurezza svoltasi il 31 gennaio 1992 che segue la Dichiarazione adottata nel corso dello stesso Vertice*. UN Doc. /47/277 - S/24111, 17 giugno 1992.

<sup>2</sup> A/Res/46/182, 19 dicembre 1991.

<sup>3</sup> A/50/60 - S/1995/1, 3 gennaio 1995, *Rapporto del Segretario Generale sul lavoro dell'organizzazione, Supplemento all'Agenda per la pace*.

<sup>4</sup> Undp, *Rapporto sullo sviluppo umano n. 5. Nuove sicurezze*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994.

<sup>5</sup> Secondo le indicazioni del *Rapporto* l'analisi della *sicurezza umana*, gli ambiti entro i quali far coincidere la nuova nozione di sicurezza sarebbero sette. La dimensione economica intesa come reddito di base garantito, è ovviamente quella preminente a cui seguono quella alimentare, quella sanitaria, quella ambientale, quella personale, quella inerente la comunità e da ultimo quella politica.

L'analisi della sicurezza umana secondo questo approccio, dovrebbe tener conto anzitutto del carattere universale della sicurezza, dell'interdipendenza delle diverse componenti che la definiscono, del ruolo che può giocare la prevenzione rispetto agli interventi a posteriori e della centralità della persona umana. Ovviamente un'impostazione di questo tipo richiama logiche di sviluppo e di cooperazione definite dal perseguire i diritti umani come vettori e nello stesso tempo elementi degli stessi processi di sviluppo, in un quadro di rafforzamento del ruolo della società civile, ed in particolare di quei segmenti che maggiormente richiedono operazioni di promozione e di riconoscimento sociale del loro ruolo come è ad esempio per le donne.

Nel maggio 2003, la presentazione al Segretario Generale delle Nazioni Unite da parte della Commissione di esperti indipendenti sulla sicurezza umana del Rapporto finale *Human Security Now*<sup>6</sup> a seguito della proposta lanciata dallo stesso Kofi Annan nel corso della 50a sessione dell'Assemblea Generale denominata *Millennium Summit* del 2000, ripropone la necessità di ripensare la nozione di *sicurezza*, evidenziando la necessità di mettere a punto strategie d'azione efficaci in grado di disegnare scenari diversi nelle relazioni internazionali, improntati alla governabilità dei nuovi processi di interdipendenza planetaria. In pratica, si riconosce che nel mondo interdipendente e globalizzato, la sicurezza non può essere che *multidimensionale* – improntata alla logica dei diritti umani e della *good governance* e definita dalla libertà dal bisogno e dalla paura e dalla possibilità, per le future generazioni, di ereditare un ambiente naturale e sano, un contesto insomma in cui siano protette le libertà fondamentali delle persone attraverso la creazione di sistemi politici, economici, ambientali, e culturali in grado di fornire gli elementi costitutivi della sopravvivenza, del sostentamento e della dignità. D'altro canto anche la *Dichiarazione del Millennio*<sup>7</sup>, nello stesso anno, identifica una serie di obiettivi da conseguire entro il 2015 assolutamente centrali per la sicurezza umana in quanto inerenti la lotta alla povertà e alla fame, il conseguimento dell'educazione su base universale, l'eliminazione delle disparità fra i sessi, la riduzione della mortalità infantile e il miglioramento della salute materna, la lotta all'aids e alle altre malattie infettive, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo di rapporti di partenariato globale.

Sebbene gli sforzi prodotti in questi anni attestino un livello maturo di consapevolezza circa la necessità di ripensare complessivamente le relazioni che governano i processi sociali e politici delle diverse comunità umane, la complessità delle questioni rientranti nella nozione di *human security* è immediatamente evidente, basti riferirsi all'inadeguatezza dell'attuale modello di sviluppo a garantire semplicemente la sopravvivenza di intere popolazioni e perciò all'urgenza di intervenire sulle sempre più insopportabili situazioni di violazione dei diritti economici, sociali e culturali attribuibili ad una globalizzazione che necessita di adeguate correzioni di rotta.

In merito a ciò, si considerino i dati pubblicati nel gennaio 2005 nell'ambito del *Millennium Project* delle Nazioni Unite a proposito degli effetti devastanti della povertà in alcuni ambiti quali la salute, l'istruzione, l'accesso al cibo e all'acqua per le donne.

Sempre più complicato diventa complessivamente il governo di tante realtà critiche che possono costituire per la loro gravità potenziali elementi di minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale. Si tratta di situazioni che richiedono di essere controllate da politiche orientate a sostenere una diversa distribuzione delle risorse e della ricchezza in un'ottica di protezione dai rischi crescenti cui una parte dell'umanità sembra andare inesorabilmente incontro, anche grazie alla crescita davvero consistente riscontratasi in questi anni, di situa-

---

<sup>6</sup> Il rapporto è scaricabile integralmente dal sito della Commissione: <http://www.humansecurity-chs.org>.

<sup>7</sup> Approvata dai Capi di stato e di governo nel corso del *Millennium Summit* delle Nazioni Unite nel settembre 2000.

zioni di emergenza che affliggono in modo particolare i segmenti più deboli delle popolazioni interessate.

In tema di *gender security*, la diffusione nel mondo della violenza contro la donna ha costituito a partire dagli anni '90 la prima questione da considerare. Si tratta di un fenomeno che ha assunto solo in tempi recenti quel rilievo e quella visibilità che hanno permesso dapprima la costruzione di stime approssimative circa la sua diffusione nel mondo e successivamente la realizzazione di ricerche in materia e lo sviluppo di importanti studi utili alla messa a punto di politiche di prevenzione e di contrasto efficaci.

Un'altra questione riguarda in senso generale il rispetto e la protezione degli standard internazionali in materia di diritti umani delle donne, anche di quei diritti economici, sociali e culturali le cui violazioni impediscono un eguale accesso e controllo delle risorse necessarie al soddisfacimento dei bisogni umani e una adeguata istruzione e formazione alla popolazione femminile di larga parte del mondo. A questo tema si combina il nodo della disuguaglianza in termini di presenza femminile nelle sedi di potere e nei processi di *decision-making*. Collegata a questa problematica è anche un'altra dimensione della *human security al femminile*, ovvero la necessità di riconoscere le potenzialità che le donne possono esprimere anche nelle situazioni di crisi, oltrepassando la vittimizzazione e divenendo attori centrali del cambiamento.

Entro questo orizzonte si iscrive la ricerca di quegli elementi della sicurezza umana che sembrano attagliarsi in modo particolare al viver femminile e che possono costituire degli spunti preziosi per affrontare le situazioni rilevanti sul piano umanitario e i processi di pacificazione nelle situazioni di conflitto armato.

Le dimensioni qui evocate, pur essendo tra loro strettamente collegate, sono state inserite nell'agenda politica internazionale in fasi storiche diverse, anche se oggi, lo sviluppo del dibattito sulla condizione della donna, fa sì che esse possano essere prese in considerazione congiuntamente, rispettando così la loro natura interrelata. La stessa nozione di *human security* evoca quella di *cultura della pace* e ovviamente quella di *eguaglianza fra uomo e donna*. Si tratta di condizioni che si inseriscono l'una sull'altra e che si fondano sostanzialmente sul pieno rispetto dei diritti fondamentali della persona e sul riconoscimento del *gender mainstreaming* come strategia utile all'identificazione e al soddisfacimento dei bisogni delle donne e più in generale dei soggetti più vulnerabili.

## Il tema della violenza contro la donna nella politica internazionale

La relazione tra cultura maschile e violenza è molto più complessa di quanto possa apparire ad un'osservazione superficiale. La violenza istituzionalizzata richiede oggi una declinazione della cultura della forza che lasci spazio alle molteplici sfaccettature che concorrono a definire le situazioni in cui si manifesta il potere.

È certo che il grado di complessità sociale raggiunto negli ultimi decenni fa sì che anche la stessa rappresentazione del maschio sia completamente diversa a seconda delle situazioni e dei ruoli che si prendono in esame; in altre parole, un conto è parlare di un combattente ed un altro è riferirsi ad un uomo di affari<sup>8</sup>, sebbene questo non implichi il fatto che essi debbano porre in essere comportamenti ed atteggiamenti diversi.

Di fatto la violenza è strettamente collegata alla dimensione della disuguaglianza e perciò alla differenza in termini di potere tra uomo e donna. È indubbio che l'attuale fase di recessione economica concorra in misura determinante non solo a riattualizzare disparità sociali mai scomparse ma anche a favorire l'insorgere di un disagio diffuso entro il quale sono sempre più numerosi coloro i quali non possiedono risorse adeguate a garantirsi uno status dignitoso e si trovano di fatto esposti a situazioni di vulnerabilità.

La legittimazione del trattamento differenziato tra individui e tra gruppi a cui oggi si assiste è basata sull'attribuzione di un diverso valore e sul riconoscimento di attitudini diverse fra gli stessi soggetti e gruppi. Proprio queste attitudini sono riprodotte nella nostra mente e nei nostri corpi e concorrono a definire quella condizione fondamentale che è il *genere* e che si fonda sostanzialmente sulla diversa dotazione in termini di risorse tra uomini e donne e sulla conseguente giustificazione in via ascritta di un diverso status, vale a dire di una sostanziale disuguaglianza in quanto a potere, opportunità, privilegi e quant'altro.

La disuguaglianza è collegata alla violenza bidirezionalmente: primo, la disuguaglianza promuove e favorisce la violenza che costituisce un'espressione o una conseguenza della disuguaglianza stessa, in seconda istanza, è alimentata e favorita dalla violenza. Oggi è largamente documentato dalle ricerche condotte in tema di sicurezza, che la questione della violenza di genere rappresenta una vera e propria emergenza, trattandosi di una realtà così ancora fortemente diffusa a livello planetario da costituire senza ombra di dubbio la problematica che scandisce la distanza vera tra *human security* al maschile e *human security* al femminile.

Proprio per la pervasività e per i numeri importanti con cui si manifesta, il fenomeno della violenza è quello che più di ogni altro permette di guardare alle discriminazioni su base sessuale evidenziando la rilevanza universale di alcune minacce, sebbene la loro gravità e la loro diffusione possano differire in misura anche sostanziale a seconda delle situazioni che si considerano. I conflitti degli anni '90 e l'utilizzo sistematico della violenza sessuale come strumento di guerra hanno sicuramente contribuito in misura sostanziale a far sì che tale questione sia divenuta, anche se solo recentemente, una priorità politica universale nell'agenda politica internazionale degli organismi delle Nazioni Unite impegnati sul versante dei diritti umani.

Il tema della sicurezza in relazione agli abusi di natura sessuale si era peraltro imposto nel dibattito interno alle Nazioni Unite in occasione della Conferenza mondiale di Vienna sui

---

<sup>8</sup> Sulle diverse manifestazioni dei caratteri maschili oggi cfr: James Lang, *Eradicating Violence against Women and Girls*, nota presentata in occasione della Conferenza internazionale: Strengthening Human Rights, Berlin, 2-4 Dicembre 2002 e Alan Greig, Michael Kimmel, James Lang, *Men, Masculinities & Development: Broadening our work towards gender equality*, Maggio 2000, Gender in Development Monograph Series 10, dal sito web: [http://www.undp.org/gender/resources/UNDP\\_Men\\_and\\_Masculinities.pdf](http://www.undp.org/gender/resources/UNDP_Men_and_Masculinities.pdf)

diritti umani del 1993<sup>9</sup>, dove le questioni collegate alla violenza hanno acquisito a pieno titolo quella legittimità politica prima loro negata e dove si è dato spazio ad una nuova concezione dei diritti umani pensati, proposti e praticati, anche sulla base di concrete esperienze di donne<sup>10</sup>. In altre parole, il summit di Vienna è parso costituire la prima occasione per dare un seguito concreto agli orientamenti già delineati nelle *Strategie di lungo periodo per il progresso delle donne fino al 2000* adottate a Nairobi nel 1985 al termine della III Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne<sup>11</sup>.

Un primo risultato dell'impegno sottoscritto da parte della comunità internazionale a riguardo del problema della violenza è identificabile nell'adozione nel 1993 da parte dell'Assemblea Generale della *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro la donna*<sup>12</sup> che offre una definizione ampia del significato di violenza con specifico riferimento alla dimensione pubblica come a quella a privata. Nel *Preambolo* la violenza è esplicitamente riconosciuta come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne, ed è identificata come la prima causa delle discriminazioni di cui sono vittime le donne, e più precisamente come uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso cui esse sono costrette in una condizione di subordinazione rispetto agli uomini<sup>13</sup>.

Unitamente all'adozione della Dichiarazione, anche la nomina da parte della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite di un *Relatore speciale sulla violenza contro le donne* conferma l'interesse degli organismi della comunità internazionale verso questo dramma<sup>14</sup>. Proprio dal lavoro sul campo di questa Relatrice, emergeranno nel corso degli anni '90 elementi di conoscenza di questo fenomeno che permetteranno una collocazione più puntuale della

---

<sup>9</sup> A/Conf. 157/23. Sulla Conferenza di Vienna e i diritti della donna si veda: 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>10</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 Rights*, Londra, Zed Books, 1993; M. E. Barthholomew, D. Cornell, *Women, Law, and Inequality: Rethinking International Human Rights*, in "Cardozo Law Review", vol. 16, 1994.

<sup>11</sup> 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. 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). 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.

<sup>12</sup> La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 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>13</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 autonomo.

<sup>14</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.

trattazione del problema della violenza contro la donna nell'ambito del sistema diritti umani delle Nazioni Unite.

Vi è da segnalare però l'impegno anche delle organizzazioni regionali per la promozione dei diritti delle donne, in particolare per ciò che concerne l'ambito tematico della violenza. A questo proposito non si può non ricordare in linea temporale l'adozione a livello regionale nel 1994 della *Convenzione inter-americana sulla prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne*<sup>15</sup>, uno strumento normativo sicuramente avanzato sotto il profilo contenutistico in cui trovano cittadinanza le questioni afferenti la dimensione sia pubblica che privata della violenza, entro una prospettiva che guarda alla tutela sia dei diritti civili e politici, che di quelli economici sociali e culturali. Sul piano dei vincoli gravanti sugli Stati parte della Convenzione, specialmente con riferimento alle "situations on vulnerability to violence" che riguardano le donne, questo trattato regionale, prevede un meccanismo di supervisione utilizzando la procedura dei rapporti il cui esame compete alla *Inter-American Commission on Women* sulla base del modello già previsto per la Commissione e la Corte inter-americana sui diritti umani.

Più recentemente non si può non riflettere sull'importanza che potrà rivestire, quando entrerà in vigore, il *Protocollo sulle donne alla Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli*<sup>16</sup>, che introduce misure *ad hoc* in materia di discriminazione femminile riprendendo il principio di eguaglianza già sancito all'art 2 della stessa Carta africana. Il Protocollo risponde complessivamente alla necessità di riconoscere un'attenzione specifica ai diritti delle donne alla luce degli strumenti internazionali sui diritti umani rivolti alla tutela e alla promozione della condizione femminile, declinando però nel contempo il principio di non discriminazione nel quadro della specificità del contesto e delle culture africane. L'intero testo normativo è perciò sostanzialmente caratterizzato dalla tensione verso i valori universali e dalla necessità di trattare la condizione della donna africana come una condizione unica, che richiede forti correzioni sotto il profilo dei diritti umani e un'adeguata attenzione alla salvaguardia del proprio patrimonio culturale e sociale. La nozione di discriminazione adottata dal Protocollo è contenuta all'art. 1 e riprende quella prevista dalla *Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne* (CEDAW). Il Preambolo del Protocollo richiama non solo il codice internazionale dei diritti umani e le convenzioni *ad hoc* previste per le donne ma anche quelle risoluzioni e dichiarazioni che in questi ultimissimi anni hanno sostanzialmente tradotto in termini politici alcuni elementi del dibattito più recente sulla condizione femminile. Nel Preambolo inoltre si fa esplicito riferimento al tema della violenza contro la donna e si riconosce l'importanza che le donne rivestono nel preservare i valori africani, fondati sui principi di uguaglianza, pace, libertà, dignità, giustizia, solidarietà e democrazia. L'esigenza di eguaglianza assume in questa parte del testo toni quasi pedagogici laddove si riconosce che "ogni pratica che impedisce o danneggia la normalità della crescita e colpisce lo sviluppo fisico e psicologico delle donne e delle bambine dovrebbe essere condannata ed eliminata".

La rilevanza oggi riconosciuta al problema della diffusione della violenza è da mettersi in relazione anche con il forte impatto mediatico che talune situazioni di natura emergenziale hanno avuto negli anni '90, in particolare i conflitti di natura etnica ove si è assistito ad un uso sistematico dello stupro e di altre forme di violenza sessuale come strumenti di guerra<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Detta anche Convenzione di Belém do Pará, adottata il 9 giugno 1994 e non ancora entrata in vigore.

<sup>16</sup> Adottato a Maputo l'11 luglio 2003 nel corso della 2° sessione ordinaria dell'Assemblea dell'Unione Africana e ratificato attualmente da 10 paesi

<sup>17</sup> Solo tra il 1991 ed il 1993 le varie inchieste intraprese sia dagli organismi governativi, sia da alcune organizzazioni non governative riportano cifre comprese tra i 20.000 ed i 50.000 stupri commessi nella prima fase del conflitto nella ex Jugoslavia. Il Rapporto della Missione d'osservazione della Comunità europea sul trattamen-

Di fatto, le proporzioni e la gravità assunte oggi da questo fenomeno, hanno reso indispensabile il rafforzamento degli strumenti internazionali per la protezione dei diritti umani delle donne ed una più puntuale considerazione degli atti commessi contro di esse nelle classiche fattispecie del genocidio, dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità. Entro questo quadro, la capacità dei movimenti delle donne di coagulare attorno alla realtà della guerra tutta una serie di problematiche che stentavano ad imporsi con forza nelle assise internazionali, si è tradotta nella richiesta di intervento immediato da parte della comunità internazionale, sia in termini di definizione di un diverso approccio alle problematiche di genere nelle emergenze, sia in termini perfezionamento del ruolo delle istituzioni per la protezione dei diritti umani delle donne.

È così che negli organismi del sistema diritti umani delle Nazioni Unite, nei movimenti, nell'associazionismo femminile e nell'ambito dei *gender studies*, si è sviluppato un fruttuoso dibattito orientato anzitutto alla messa a punto di risposte concrete al problema della sicurezza di genere a partire dalla messa a fuoco degli ambiti ove si registrano le situazioni più critiche per le donne.

La problematica della violenza non avrebbe peraltro potuto acquisire questa centralità nel dibattito internazionalistico, se già dagli anni '80 non si fossero creati i presupposti per una riflessione critica su istituzioni e meccanismi del diritto internazionale e del diritto internazionale dei diritti umani in particolare, e nel contempo non fosse venuto a maturazione un interesse nuovo verso il diritto internazionale penale come spazio significativo in cui poter esercitare la tutela di alcuni diritti fondamentali fortemente minacciati dai conflitti odierni, dall'arroganza dei fondamentalismi e dal persistere di pratiche consuetudinarie che vedono, ancora una volta le donne e le bambine, essere vittime di insopportabili violazioni<sup>18</sup>. A partire dagli anni '90, l'adozione di un approccio orientato all'*empowerment* e al *mainstreaming* ha permesso di lavorare nella direzione del rafforzamento della posizione della donna, dapprima sul piano del riconoscimento dei diritti, e, in un secondo momento, su quello della loro giustiziabilità.

---

to delle donne musulmane stima in circa 20.000 i casi di violenza sessuale; diversamente secondo il Ministro degli interni del governo bosniaco potrebbero essere 50.000. In tema cfr. N. Aryeh, *Watching Rights: Rape in Bosnia-Herzegovina*, in "The Nation", 1/3/1993, 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. Cifre spaventose vengono fornite dall'Unesco anche riguardo al Ruanda dove si ipotizza che i casi di stupro siano stati tra i 15.700 ed i 250.000 negli anni 1994 e 1995. Unesco, *Gender equality and equity. A summary review of Unesco's accomplishments since the Fourth World Conference on Women*, Unit for the Promotion of the Status of Women and Gender Equality, Maggio 2000.

<sup>18</sup> In tema di pratiche consuetudinarie è sempre più vivace il dibattito anche in Italia attorno al problema delle mutilazioni genitali femminili (mgf). Tale questione, è stata portata all'attenzione internazionale grazie all'impegno delle Nazioni Unite e al contributo della società civile. Nell'aprile del 1997, l'Oms, l'Unicef e l'Unfpa hanno prodotto una dichiarazione congiunta in materia, che sostiene l'impegno dei governi e delle comunità a riguardo della promozione e della tutela della salute e dello sviluppo di donne e bambine e delinea le strategie per eliminare le mgf. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato su questo tema diverse risoluzioni. Anche il Comitato per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne istituito dall'omonima Convenzione ha preso in esame la questione. Diversi paesi hanno introdotto leggi specifiche finalizzate allo sradicamento delle mgf e di altre pratiche dannose per la salute delle donne, ed hanno lanciato, o proseguito, campagne di educazione e sensibilizzazione per promuovere riti di passaggio alternativi. Secondo il Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione, le mgf riguarderebbero tra gli 85 ed i 114 milioni di donne e ragazze, gran parte delle quali concentrate in Africa, nel Medio Oriente e in Asia. Nell'aprile 2003, la 2° Commissione permanente del Senato ha approvato in sede deliberante il disegno di legge n. 414 S, recante "Modifiche all'art. 583 del codice penale in materia di mutilazioni e lesioni agli organi genitali a fini di condizionamento sessuale".

## L'approccio criminalistico alla tutela dei diritti delle donne

L'estendersi del ricorso alla violenza sessuale nelle aree attraversate da situazioni di emergenza umanitaria e di conflitto è stato ignorato per molto tempo nonostante la letteratura femminista abbia da tempo denunciato come l'uso dello stupro e di altri abusi correlati al genere, nelle guerre interne e internazionali, costituisca una manifestazione sintomatica della natura sessuata dei conflitti e del carattere endemico nella cultura militare di un approccio fortemente sessista nei confronti della donna.

A questo proposito può essere utile ricordare il ruolo ricoperto dai complessi militari nel favorire il radicamento nei territori di occupazione di vere e proprie reti di prostituzione caratterizzate da livelli di sfruttamento che spesso possono configurare il crimine di riduzione in schiavitù sessuale, così come il ripetersi frequente di scandali di natura sessuale che coinvolgono militari anche impegnati in operazioni di polizia internazionale.

È ben noto che storicamente la condizione delle donne nei conflitti armati non è stata oggetto di particolare attenzione da parte del diritto internazionale<sup>19</sup>. I reati di violenza sessuale sono naturalmente puniti e sanzionati dai codici militari di guerra degli stati, ma l'efficacia di tali disposizioni ha sempre avuto scarso rilievo. Lo stupro, in particolare, anziché esser ritenuto condotta riprovevole dai responsabili militari, è non solo tollerato ma talvolta guardato come una giusta ricompensa per i combattenti meritevoli, che hanno così modo di manifestare la loro superiorità sul nemico. Le reali finalità dell'utilizzo della violenza sessuale vanno perciò ben oltre le asserite necessità di appagamento sessuale delle truppe, trattandosi di comportamenti qualificanti della condotta bellica sul piano simbolico e su quello effettivo, integranti di vere e proprie strategie di guerra, soprattutto nel caso di ricorso allo stupro o alla schiavitù sessuale, crimini spesso fatti rientrare come ordinari e fisiologici nel gruppo e perciò raramente considerati in modo adeguato nelle sedi giudiziarie.

Le Convenzioni di Ginevra del 1949, integrate dai Protocolli del 1977, contengono alcune disposizioni a protezione delle donne, anche se l'intento primario non è rinvenibile nell'esigenza di tutelare il soggetto femminile, bensì la comunità in generale e, in particolare, i bambini (cfr. gli artt. 50 e 132 della IV Convenzione). L'art. 27.2 della IV Convenzione contiene la prima norma internazionale contro la pratica dello stupro. I limiti di tale norma sono tuttavia del tutto evidenti in quanto la protezione è accordata nella misura in cui lo stupro, la prostituzione forzata, ecc. costituiscono attacco all'onore della donna; i fatti stessi non sono considerati "grave breaches" delle Convenzioni; i crimini inquadrati come specificamente lesivi della donna, infine, sono esclusivamente quelli di natura sessuale, nonostante le situazioni lesive dei diritti delle donne nel corso dei conflitti armati siano evidentemente molte altre (si pensi a tutto l'ambito della riproduzione). Questo impianto complessivo non è superato nemmeno nel I Protocollo del 1977, e trova riproposizione all'art. 76 che ribadisce fondamentalmente la stessa logica della IV Convenzione, anche se risulta interamente ed espressamente indirizzato alle donne.

Va poi ricordato che lo stupro e le altre forme di abuso sessuale non erano contemplate nella Carta del Tribunale militare internazionale di Norimberga, e durante i processi ai maggiori criminali di guerra nazisti è stata scarsa l'attenzione così come il rilievo penale

---

<sup>19</sup> In argomento: K.D. Askin, *War Crimes Against Women*, Martinus Nijhoff Pubs., The Hague, 1997; C.N. Niarchos, *Women, War and Rape: Challenges Facing the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, in "Human Rights Quarterly", 17, 1995, pp. 649-690; A. Stiglmayer (a cura di), *War Rape. The War against Women in Bosnia-Herzegovina*, Univ. of Nebraska Press, Lincoln and London, 1994; i rapporti su *Systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict* elaborati da varie relatrici speciali per la Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze: E/CN.4/Sub.2/1995/38, E/CN.4/Sub.2/1996/26, E/CN.4/Sub.2/1998/13

dato alle pur numerose testimonianze di sistematica violenza sessuale contro la componente femminile della popolazione civile. La Carta di Norimberga riveste tuttavia una grande importanza poiché contempla la categoria dei crimini contro l'umanità mentre il Tribunale di Tokio si segnala per aver contestato il reato di stupro come crimine di guerra.

Sui crimini di guerra, un'importante affermazione in merito all'interpretazione evolutiva delle disposizioni della IV Convenzione di Ginevra viene avanzata nel 1994 nel rapporto finale della "Commissione 780"<sup>20</sup> sui crimini di guerra in ex Jugoslavia. La Commissione afferma infatti di ritenere che "l'art. 147 della IV Convenzione di Ginevra sulle 'gravi violazioni' includa stupro e altre violenze sessuali in quanto forme di "tortura o trattamento disumano" accogliendo così l'orientamento del Comitato internazionale della Croce Rossa.

Esiste quindi uno specifico dovere degli stati di sanzionare penalmente queste forme di violenza quando si manifestano nel quadro dei conflitti armati internazionali anche se rimane sospesa la questione del perseguimento degli autori di abusi contro le donne che non rientrano nella categoria delle "gravi violazioni" o perché commessi nel corso di conflitti armati non internazionali.

In tema, dottrina e giurisprudenza hanno effettivamente escluso, fino a tempi recenti, il valore criminalizzante dell'art. 3 comune alle quattro convenzioni di Ginevra e del II Protocollo addizionale del 1977 e tale posizione è stata condivisa anche dalla "Commissione 780" sui crimini di guerra in ex Jugoslavia. I fatti di questo tipo potevano dunque essere perseguiti solo come crimini contro l'umanità, con tutte le difficoltà e i limiti ricollegabili a tale categoria di crimini.

L'adozione dei due Statuti dei Tribunali ad hoc per l'ex Jugoslavia e il Ruanda ha in parte corretto i termini del problema. Proprio il versante penalistico in materia di giustiziabilità dei diritti umani delle donne è una realtà a cui in questi anni si fa sempre più spesso appello anche in considerazione delle "novità" che esso apporta, indubbiamente molto significative in relazione al tema della violenza trattandosi di norme che concorrono a rafforzare l'effettività dei diritti nonché a sancire anche sul piano simbolico la gravità di talune situazioni. L'emergere di un approccio criminalistico alla problematica dei diritti delle donne produce dunque alcune conseguenze sul modo di attuazione degli stessi diritti e sulle politiche internazionali di tutela.

In un'ottica di genere è particolarmente significativa la previsione di tutta una serie di offese che consistono nella violazione del corpo femminile, sia negli Statuti dei Tribunali ad hoc istituiti per perseguire i responsabili di gravi violazioni del diritto internazionale commesse nel corso dei conflitti nei territori della ex Jugoslavia e successivamente del Ruanda<sup>21</sup>, sia nello Statuto di Roma istitutivo della Corte penale permanente internazionale<sup>22</sup>. In pratica, il prender forma progressivo di un sistema di diritto internazionale dei diritti umani ha condizionato il diritto internazionale dei conflitti armati e il diritto penale internazionale, orientandone l'evoluzione in una direzione di maggior attenzione alle esigenze delle "vittime" dei conflitti. Il Tribunale Penale Internazionale per la Ex-Jugoslavia (TPIJ) ha giocato un

---

<sup>20</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>21</sup> Consiglio di Sicurezza, Res. 808, 23 febbraio 1993 e Res. 955, 8 novembre 1994.

<sup>22</sup> UN Doc. A/Conf.183/9.

ruolo decisivo nel fissare parametri di giurisprudenza per il perseguimento della violenza sessuale in tempo di guerra. L'Ufficio del Procuratore (OTP) ha riconosciuto che la violenza sessuale può non solo rientrare nella gamma dei crimini internazionali, come i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità, ma può anche costituire tortura, riduzione in schiavitù, gravi lesioni fisiche, e altri atti pertinenti, a condizione che gli elementi costitutivi di tali crimini siano presenti nell'atto di violenza sessuale.

Ad oggi, le incriminazioni pubbliche da parte del TPIJ per crimini commessi durante la guerra nella Ex-Jugoslavia hanno riguardato crimini di aggressione sessuale, quali gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra, crimini contro l'umanità, crimini di guerra, e genocidio. Per quanto riguarda l'attività del Tribunale per il Ruanda, è importante segnalare la decisione presa da questo organismo circa la possibilità di perseguire gli atti di violenza sessuale quali elementi costitutivi di una campagna di genocidio<sup>23</sup>. Questo Tribunale ha inoltre ritenuto che la violenza sessuale sia rinvenibile anche nel caso di nudità forzata, a prescindere perciò dalla penetrazione e anche dallo stesso contatto sessuale. La giurisprudenza prodotta dal Tribunale per il Ruanda, proprio in virtù del carattere innovatore che la caratterizza, è stata successivamente accolta anche da quello per la ex Jugoslavia<sup>24</sup>.

La necessità di apportare delle modifiche anche sul versante legislativo interno ai singoli stati a riguardo dei fenomeni collegati alla violenza contro la donna per tentare di contrastarne la diffusione, ha messo in evidenza altri profili problematici<sup>25</sup>. Vi è infatti da considerare con attenzione la capacità della norma penale di incidere su certe situazioni in modo significativo poiché è nota la riluttanza non solo delle donne, ma anche delle famiglie e delle comunità di appartenenza a ricorrere allo strumento della denuncia ed in genere ad utilizzare meccanismi di giustiziabilità dei diritti lesi ancorati ad una cultura della legalità spesso lontana dal vissuto delle popolazioni, vincolate invece a regole e consuetudini sociali di altro tipo. Anche in quei contesti perciò che hanno agevolato il ricorso alla giustizia per violazioni collegate a reati di natura sessuale, rimane sempre forte la tentazione di occultare l'eventuale umiliazione subita.

Non dimentichiamoci che la violenza di tipo sessuale viene utilizzata sistematicamente nei conflitti moderni in quanto offesa portata al gruppo e non solo al soggetto direttamente abusato. L'avversione alla pubblicizzazione dell'offesa sessuale subita si manifesta in taluni casi in forme di stigmatizzazione ed emarginazione che arrivano al ripudio, all'abbandono della vittima, fino all'omicidio anche da parte della famiglia. Questa triste condizione si riscontra in misura molto preoccupante nei conflitti di questi anni, soprattutto in quelle realtà

---

<sup>23</sup> Decisione relativa al caso *Akayesu* (Procuratore contro Akayesu), emessa il 2 settembre 1998. Jean-Paul Akayesu, all'epoca sindaco del comune di Taba, fu accusato di genocidio, crimini contro l'umanità, e crimini di guerra e di essere stato a conoscenza del fatto che venivano commessi atti di violenza sessuale e di averli facilitati, permettendo che essi venissero commessi in locali del comune. Akayesu fu accusato anche di essere stato presente mentre venivano commessi i crimini di violenza sessuale e di averli pertanto incoraggiati. La Camera di Primo Grado condannò Akayesu per il crimine di genocidio ritenendo "al di là di ogni ragionevole dubbio che l'Imputato avesse ragione di sapere e in effetti sapesse che si stava commettendo violenza sessuale nei locali del *bureau communal* o nelle loro vicinanze e che le donne venivano portate via dal *bureau communal* e violentate sessualmente. Non ci sono prove del fatto che l'Imputato abbia preso alcuna misura per impedire atti di violenza sessuale. In effetti, c'è la prova che l'imputato ordinò, istigò e fu altrimenti complice di violenza sessuale".

<sup>24</sup> A questo proposito si vedano i casi *Celebici e Furundžija*. La prassi della procura dell'Aja e la giurisprudenza dei tribunali *ad hoc* conferma dunque la pervasività dei crimini contro le donne – particolarmente di quelli di natura sessuale – suscettibili di essere ricompresi nell'ambito sia della categoria dei crimini di guerra che di quelle dei crimini contro l'umanità.

<sup>25</sup> È interessante in proposito anche il comportamento dell'Italia che ha provveduto con la legge n. 66 del 15 febbraio 1996 a modificare le norme di carattere penale in materia di violenza sessuale e con la legge n. 154 del 5 aprile 2001 a prevedere l'allontanamento del familiare violento dal luogo di abitazione della vittima.

geo-politiche fortemente segnate dalla presenza al loro interno di formazioni religiose integraliste. Manifestazioni di disconoscimento sociale e familiare delle donne che subiscono stupri e soprusi di natura sessuale stanno inoltre diffondendosi in questa fase anche in Europa al di là delle dimensioni del conflitto bellico. Nell'area Balcanica ad esempio sono stati segnalati come ricorrenti gli episodi di abbandono, ma vi sono stati casi anche di uccisione, da parte dei familiari o di membri della comunità di appartenenza ad esempio di giovani vittime di *trafficking* rimpatriate nei paesi di provenienza.

L'enfasi collegata al ricorso allo stupro come arma di guerra specificamente rivolta a colpire anzitutto le donne, ma attraverso loro in realtà tutta la popolazione civile, ha riproposto con forza il tema della relazione che esiste tra violenza contro la donna e mantenimento della gerarchia sessuale.

La violenza è senza dubbio un vettore fondamentale per il riprodursi di strutture sociali ove il mantenimento della posizione maschile di superiorità rimane indiscussa rispetto alla donna, la cui condizione deve necessariamente fondarsi sull'insicurezza e perciò sulla riproposizione sistematica della dipendenza economica.

Per rendere concreta l'immagine della diffusione della violenza contro la donna quale minaccia concreta alla sicurezza possono bastare poche e sintetiche informazioni.

Proprio recentemente l'Istat, nel quadro di una ricerca multiscopo in materia di sicurezza dei cittadini, ha reso pubblici alcuni dati relativi alle violenze di natura sessuale di cui sono vittime le donne in Italia. Stando ai risultati ottenuti con l'indagine, sarebbero più di mezzo milione (520 mila) quelle tra i 14 e i 59 anni che nel corso della vita hanno subito uno stupro o un tentativo di stupro: si tratta del 2,9% del totale delle donne della stessa età. Oltre la metà, nello specifico 9 milioni 860 mila, pari al 55,2%, invece, sono state vittime di almeno una molestia a sfondo sessuale. Autori delle violenze sarebbero soprattutto persone conosciute alle vittime, quali amici, datori e colleghi di lavoro e fidanzati. L'indagine confermerebbe dunque la centralità della famiglia quale ambito privilegiato entro il quale si manifesta la violenza seguito al luogo di lavoro. Il 24,2% delle donne abusate nel corso della vita e il 29,4% di quelle che lo sono state negli ultimi tre anni ha subito più volte violenze dalla stessa persona. Soltanto il 7,4% delle vittime di uno stupro o di un tentato stupro ha denunciato il fatto alla magistratura confermando così la difficoltà ad attivare meccanismi di giustiziabilità anche in un contesto come il nostro<sup>26</sup>.

I dati sulla diffusione della violenza sono allarmanti anche a livello internazionale. La Banca Mondiale reputa che una percentuale compresa tra il 40 ed il 70% degli omicidi di cui sono vittime le donne sia attribuibile a soggetti che hanno con queste ultime relazioni intime, che almeno una donna su tre nel mondo sia stata picchiata, costretta a prostituirsi o abbia subito abusi che hanno investito la sua sessualità e che almeno 60 milioni di bambine non siano mai nate a causa di pratiche abortive selettive, di infanticidi e sparizioni<sup>27</sup>.

Secondo le ipotesi formulate dall'*Organizzazione internazionale per le migrazioni* (Iom), il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, sembrerebbe essere cresciuto tra il 1995 ed il 2000 di almeno il 50% arrivando a coinvolgere circa 2.000.000 di donne all'anno<sup>28</sup>. Le pratiche di asservimento rinvenibili nel *trafficking* sono come è noto inestricabilmente connesse alla povertà e alle migrazioni.

Stando alle cifre fornite dalla *Divisione per la popolazione dell'Onu*, nel 2000 erano già 175 milioni i migranti internazionali, uno ogni 35 persone. Più recentemente è stato pubblicato

---

<sup>26</sup> L'indagine è consultabile on line al sito dell'Istat: [www.istat.it](http://www.istat.it)

<sup>27</sup> World Bank, *Violence Against Women: The Hidden Health Burden*, 1994; L. Heise, IWTC, *Fact Sheet on Gender Violence: A Statistics for Action*, 1992; Unifem, *Progress of the World's Women*, 2000.

<sup>28</sup> L'Italia si è proprio di recente dotata di una figura di reato autonoma con la Legge 11 agosto 2003, n. 228 "Misure contro la tratta di persone" pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 195 del 23 agosto 2003.

dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni il *Rapporto mondiale sulle migrazioni 2003*. In tale documento, che conferma i dati della Divisione, si assume che il 2,9% della popolazione mondiale - 175 milioni di persone ovvero una persona su 35 - sia costituito da soggetti migranti desiderosi di migliorare il proprio tenore di vita sul piano economico ma anche dal punto di vista sociale e culturale. Il 48% di questi migranti è costituito da donne. Circa 35 milioni di essi vivono negli Stati Uniti mentre altri 13,5 milioni in Russia, i due paesi con il più alto numero di presenze immigrate nel 2000. Per quanto riguarda l'Unione Europea, su un totale di 370 milioni di persone, i cittadini stranieri sono circa 19 milioni (5,1% del totale). Di questi, circa 6 milioni sono comunitari mentre i restanti provengono da paesi al di fuori dell'UE. L'Organizzazione internazionale del Lavoro stima siano oggi tra i 60 milioni e i 65 milioni le persone con o senza autorizzazione che lavorano al di fuori del paese proprio. A conferma del carattere strutturale che oggi rivestono le migrazioni economiche vi è da sottolineare anche lo spazio economico che rivestono le rimesse dei migranti tanto che negli ultimi 20 anni i flussi annuali ufficiali di rimesse in direzione dei Paesi africani sono stati superiori agli aiuti ufficiali allo sviluppo e agli investimenti stranieri diretti<sup>29</sup>.

Gli spostamenti della componente femminile di molte popolazioni costituiscono uno dei tratti più marcati delle migrazioni attuali. Indubbiamente si tratta di un fattore di rischio dal punto di vista della sicurezza in quanto la possibilità di divenire vittime di situazioni definite da sfruttamento e violenza è piuttosto marcata laddove ad esempio si instaurano meccanismi debitori. All'insegna della logica della sopraffazione e del profitto le donne vengono picchiate, ridotte a semplici oggetti, uccise se a questa condizione oppongono un semplice tentativo di resistenza, disumanizzate, denigrate, sadicamente torturate, rapite e fatte sparire. La riduzione in schiavitù sessuale costituisce sicuramente la forma di asservimento più diffusa posta in essere nei loro confronti e il grado di pericolosità a cui le vittime della tratta sono esposte è documentato dalla percentuale di donne coinvolte in episodi di morte violenta<sup>30</sup>.

La vulnerabilità che caratterizza la condizione femminile nel mondo, sia per ragioni di tipo strutturale, sia a causa di una parziale ed incompleta applicazione dei diritti umani, anche laddove sono formalmente riconosciuti, ha di fatto lasciato spazio allo sviluppo di un mercato delle prestazioni sessuali in cui i profitti sono tanto più elevati quanto più aberranti sono gli abusi operati sulle vittime. Un elemento fondamentale che favorisce la diffusione della schiavitù sessuale è il valore relativamente elevato che il mercato assegna alle prestazioni sessuali rispetto ad altre prestazioni fisiche. Paragonata ad altri tipi di attività non qualificate, la vendita di servizi di natura sessuale è molto redditizia. La copiosa documentazione raccolta nel decennio '90 sul tema della tratta di esseri umani, è pressoché concorde nell'identificare la povertà come preconditione necessaria per tutte le forme di emarginazione che veicolano quote ingenti di persone verso un destino di asservimento. Vi è da sottolineare però, l'azione assolutamente determinante in questo contesto svolta dalla criminalità organizzata la quale gestisce materialmente l'incontro tra potenziali riserve di manodopera sessuale ridotte a offerta obbligatoria da un lato, e domanda di servizi sessuali a pagamento dall'altra<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr: G. Monteleone, *La disciplina del fenomeno migratorio tra diritto internazionale e diritto interno*, in "I diritti dell'uomo. Cronache e battaglie", n. 2, 2003.

<sup>30</sup> A dimostrazione dei rischi a cui le persone inserite nei circuiti dello sfruttamento sessuale vanno incontro si possono considerare i dati forniti dal nostro Ministero dell'Interno sull'aumento di omicidi di donne straniere, in particolare albanesi e nigeriane, avvenuti in Italia, che sono passati dal 6,8% del 1992 al 23,1% nel novembre del 1999 sul totale degli omicidi compiuti.

<sup>31</sup> Nella sola Europa si calcola che ogni anno l'industria del sesso coinvolga un numero di ragazze che potrebbe raggiungere le 500.000 unità. Cfr C. De Stoop, *Trafficienti di donne*, Torino, Ed. Gruppo Abele, 1997.

D'altro canto, anche la recente indagine Istat sul fenomeno della violenza in Italia sopra menzionata, ha confermato la difficoltà, anche in un contesto come il nostro, di ricorrere alla giustizia dei tribunali, quando si tratta di mettere in pubblico condotte che interessano la sfera sessuale della donna<sup>32</sup>.

La violenza in generale continua a rimanere un fatto privato rispetto al quale la rassegnazione ed il silenzio rappresentano ancora la scelta comportamentale più diffusa tra la popolazione che la subisce anche in modo reiterato. È perciò evidente che la dimensione penalistica se isolata da altri tipi di intervento orientati trasversalmente rispetto ai molteplici profili che questo fenomeno presenta non può che risultare debole, poiché l'utilizzo degli strumenti giudiziari da parte di un numero complessivamente esiguo di vittime non è in grado di produrre, anche in una prospettiva di medio periodo, un ridimensionamento sostanziale delle violazioni.

Tuttavia, l'impatto che può avere sul piano simbolico la proibizione formale di taluni comportamenti e la previsione di sanzioni penali in caso di violazione è senza dubbio importante anche se il rischio di uno scollamento tra dimensione normativa e realtà fattuale, soprattutto in alcune situazioni, è grande.

Non si può però sottovalutare la funzione di iniziazione che è sottesa al divieto di certi comportamenti rispetto a processi più capillari di sensibilizzazione e di responsabilizzazione dei soggetti coinvolti. Ancora una volta, la dimensione relazionale e quella formativa rivestono un ruolo di primo piano, anche di legittimazione dell'eventuale condanna del soggetto responsabile di violenza contro la donna.

---

<sup>32</sup> Istat, *Op. cit.*,

## Le molteplici facce della violenza contro le donne: la negazione della sicurezza come costante della condizione femminile

L'interesse verso la questione della violenza ha lasciato spazio anche allo sviluppo di specifici settori di approfondimento circa le sue implicazioni in termini di impatto e costi sociali. Da questo punto di vista gli studi dell'Oms sul nesso salute e violenza documentano la gravità di alcune situazioni soprattutto se si considerano gli effetti trans-generazionali che derivano dall'aver vissuto un certo tipo di esperienza individuale o collettiva che sia<sup>33</sup>.

Il rapporto *Human Security Now*<sup>34</sup> segnala i rischi a cui la donna va incontro in talune situazioni dove non vengono rispettati standard minimali di benessere sociale e le disuguaglianze tra uomini e donne sono particolarmente marcate ed impediscono un'adeguata tutela dei diritti riproduttivi.

Il dominio maschile nei rapporti ha contribuito in misura significativa alla femminilizzazione dell'Aids, basti pensare che nella sola Africa subsahariana le donne costituiscono il 60% dei malati. Questa situazione è accentuata dal ruolo di cura che le donne assolvono nei confronti degli altri malati e nella limitata possibilità che esse hanno di negoziare l'uso del preservativo nei rapporti sessuali oltre che di accedere alle cure. I servizi per la salute riproduttiva possono aiutare sia a prevenire la trasmissione dell'Hiv anche tra madre e figlio, sia a modificare i comportamenti a rischio.

Le complicazioni collegate al parto sono ancora oggi la causa di morte principale per le donne in età riproduttiva in molti paesi in via di sviluppo costituendo uno dei problemi di salute più urgenti da risolvere a livello mondiale<sup>35</sup>. Circa 530.000 donne muoiono ogni anno nel corso di gravidanze e di parti a rischio e il 99% di questi decessi avvengono in contesti di sottosviluppo. Oltre un quarto delle donne che vivono nei paesi in via di sviluppo, approssimativamente 300 milioni, soffre nel breve o lungo termine di complicazioni da parto. Nello stesso tempo esiste per la donna un significativo pericolo di disabilità permanente. L'accesso inadeguato da parte delle donne ai servizi di salute riproduttiva determina in modo pesante questa condizione di forte esposizione della popolazione femminile al rischio di subire dei danni permanenti a livello fisico in concomitanza con la maternità e nelle situazioni abortive più o meno spontanee. Ovviamente le morti e le disabilità materne derivano da violazioni dei diritti umani delle donne e sono fortemente legate alla condizione di dipendenza economica delle donne.

Il Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione stima che i decessi collegati al parto così come le complicanze cliniche importanti potrebbero diminuire del 20% se si prendessero in considerazione le esigenze di pianificazione familiare. Un dato importante, se si considera che nei paesi in via di sviluppo la percentuale di donne che riceve cure adeguate dopo il parto si aggira attorno al 5%. L'esiguità di questo dato è imputabile a fattori diversi quali l'inaccessibilità dei servizi, il costo di questi ultimi, il basso potere decisionale della donna all'interno del nucleo familiare e soprattutto l'isolamento della donna rispetto alla vita sociale. Non vanno inoltre sottovalutati i problemi legati al trasferimento della donna dal luogo di residenza alla sede del servizio e il tempo necessario per raggiungere gli eventuali presidi

---

<sup>33</sup> Si vedano in proposito World Health Organization, *World report on violence and health*, Ginevra, 2002; *Putting Women First: Ethical and Safety Recommendations for Research on Domestic Violence Against Women*, 2001; *Violence against women: a priority health issue*, 1997.

<sup>34</sup> Op. cit.

<sup>35</sup> Unfpa, *Rapporto sullo stato della popolazione nel mondo 2004*. L'Oms definisce la mortalità materna come "La morte di una donna mentre è incinta o entro 42 giorni dalla fine della gravidanza, a prescindere dalla durata e dal contesto della gravidanza, per qualsiasi causa legata alla gravidanza o aggravata da questa condizione o dal suo decorso, ma non per cause accidentali o per incidenti." Cfr. il sito web dell'Oms: [www.who.org](http://www.who.org)

ambulatoriali o ospedalieri. L'insieme di queste difficoltà, ha portato nel decennio precedente a dei progressi davvero insufficienti circa il tasso di mortalità materna<sup>36</sup>. Ad aggravare la situazione in molti contesti hanno contribuito in misura determinante il riaccendersi dei conflitti di carattere interno e internazionale nonché i tagli alle spese sociali imposti dalle agenzie finanziarie per riassetare le situazioni debitorie dei paesi terzi.

La maggior esposizione delle donne al rischio di disabilità è comunque una realtà confermata anche nel contesto occidentale<sup>37</sup>. In questo senso il caso italiano è molto interessante essendo il nostro paese quello con la proporzione più elevata di persone sopra i 65 anni di età e più bassa sotto la soglia dei 14. Stando alle proiezioni sviluppate in ambito Nazioni Unite, attualmente l'aspettativa di vita media in Italia ha uno scarto a favore delle donne di sei anni rispetto agli uomini. Il dato, acquista ulteriore interesse se posto in relazione con gli indicatori relativi alla qualità di vita e allo stato di salute della popolazione, essendo davvero rilevante la quota di popolazione femminile eccedente quella maschile che lamenta forme più o meno gravi di disabilità e perciò di bisogno di assistenza fin dalla mezza età. Più specificamente sopra i 60 anni la percentuale di popolazione in Italia affetta da disabilità raggiunge rispettivamente quota 6,2% per le donne e 4% per gli uomini. Esemplicativo è il dato concernente i problemi di mobilità che nella fascia di età compresa tra i 55 ed i 64 anni riguardano il 22,9% delle donne e il 14,7% degli uomini. Se ne ricava che ad una più elevata longevità a favore della popolazione femminile non corrisponde una qualità di vita migliore. Ciò si spiega in parte con la presenza di patologie nelle donne diverse rispetto all'uomo ma soprattutto con un'incidenza del disagio sociale diversa su base sessuale. Secondo le stime prodotte dall'Istat, il disagio sociale incide nella mortalità in Italia nel 24,9% dei casi tra gli uomini e nel 27,4% tra le donne<sup>38</sup>. In modo particolare nella fascia di età superiore ai 65 anni tra la popolazione femminile si registrano gli effetti più pesanti di uno stato di vulnerabilità e insicurezza complessiva che ha ripercussioni pesanti sui livelli di riproduzione e perciò sulla qualità della vita.

---

<sup>36</sup> Per un approfondimento su questi temi si vedano i rapporti annuali del Fondo delle Nazioni Unite per la popolazione tradotti in italiano da Aidos, Associazione italiana donne per lo sviluppo, Roma, e i materiali che questa Ong produce da anni sulla condizione della salute riproduttiva delle donne ed in particolare sul tema delle mutilazioni genitali consultabili nel sito: <http://www.dirittiumani.donne.aidos.it>

<sup>37</sup> Cedaw/C/Ita/4-5, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Consideration of report submitted by States parties, under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Combined fourth and fifth periodic reports of States parties Italy*, 9 febbraio 2004.

<sup>38</sup> Dati contenuti in Cedaw/C/Ita/4-5, *op. cit.*

## Conflitti armati, violenza domestica e insicurezza di genere

Se i maltrattamenti sulle donne in tempo di pace, costituiscono un dato accomunante tutte le società comprese quelle più avanzate<sup>39</sup>, ricerche condotte anche recentemente confermano un aumento esponenziale delle condotte violente soprattutto in famiglia nei periodi di guerra e più in generale nel corso di situazioni emergenziali. Esistono a questo proposito numerose indagini che attestano l'incremento della violenza tra coniugi, soprattutto nei matrimoni etnicamente misti, l'aumento nell'uso di sostanze alcoliche da parte di uomini coinvolti nella guerra e l'esistenza di uno stretto rapporto tra declino economico, maltrattamenti e violenza sessuale nei confronti della moglie, comportamento diffuso in modo particolare in alcuni gruppi sociali deboli come i rifugiati.

La relazione esistente tra le condotte violente di chi ha avuto accesso alle armi nei periodi di conflitto e le vessazioni nel contesto della vita domestica sono state ampiamente documentate, tanto che la diffusione di queste situazioni ha permesso l'identificazione di una sindrome ben precisa, nota agli psichiatri come *Post-Traumatic Stress Disorder*. Soprattutto il ricorso da parte degli uomini ad un tipo di violenza posta in essere con strumenti e metodi ancor più cruenti rispetto a quelli tradizionali, ha reso evidente la funzione simbolica e materiale che le armi hanno ancora nella regolazione dei conflitti, anche di quelli di familiari. Di fatto, la combinazione tra nazionalismo, militarismo e discriminazione sessuale in contesti complessivamente indeboliti da situazioni di crisi gravi e di transizioni difficili verso la democrazia, ha sicuramente spianato la strada ad un escalation della violenza di cui la donna è stata la principale vittima<sup>40</sup>.

La violenza sessuale si configura dunque come una condotta dai profili complessi che spesso nasconde la necessità di rinforzare la dipendenza della donna rispetto all'uomo di fronte al tentativo di mettere in discussione questa posizione di potere anzitutto all'interno della famiglia.

A questo proposito è importante sottolineare che la stessa costruzione sociale della "normalità" si fonda su una immagine della sessualità maschile di tipo aggressivo più o meno accentuata a seconda delle situazioni che si esaminano. Basti pensare a quei contesti ove l'impunità verso i crimini di natura sessuale e più in generale la tolleranza verso gli atti di violenza nei riguardi delle donne, legittimano una serie di condotte i cui effetti si concretizzano in un rafforzamento sul piano sociale delle differenze tra i due sessi. Mediante la definizione di norme che privilegiano la posizione dell'uomo in seno alla famiglia, soprattutto attraverso la riproposizione di una rigida divisione sessuale del lavoro, si reiterano anche sul piano giuridico, oltre che a livello sociale, la dipendenza, la vulnerabilità e la maggior esposizione della donna al rischio di subire violazioni assai gravi e di finire in povertà<sup>41</sup>. Sotto

---

<sup>39</sup> Si prenda ad esempio il caso statunitense dove si stima che una donna venga picchiata ogni 15 secondi e che una venga ammazzata dal proprio marito o dal partners ogni 6 ore. Negli Usa, tra il 30 ed il 40% degli omicidi di cui sono vittime le donne è commesso da uomini con cui queste intrattengono relazioni intime. Per l'Fbi, questi maltrattamenti costituiscono il crimine violento più diffuso negli Usa. Ford Foundation, *Women's Program Forum, Violence Against Women: Addressing a Global Problem*, New York, Ford Foundation, 1992.

<sup>40</sup> Proprio recentemente è emersa con forza la denuncia relativamente ad una recrudescenza significativa degli episodi di violenza familiare e di delitti d'onore nei Territori Occupati Palestinesi.

<sup>41</sup> Questa condizione è di fatto possibile anche laddove la *Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro la donna* è ratificata, poiché l'utilizzo assai ampio del meccanismo della riserva consente di fatto un'attenuazione per gli stati parte degli obblighi sottoscritti. Tale Convenzione è ad oggi il trattato internazionale sui diritti umani con il maggior numero di riserve per lo più riguardanti proprio la materia del diritto di famiglia. La Convenzione è stata adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 18 dicembre 1979 con Ris. 38/180. Entrata in vigore il 3 settembre 1981. Stati Parti al marzo 2005: 180.

questo profilo le crisi umanitarie, rappresentano questa situazione e nel contempo costituiscono per le donne un'arma a doppio taglio. I conflitti generalmente rafforzano la visione tradizionale dei ruoli femminili e maschili piuttosto che metterli in discussione, comportando una recrudescenza degli atteggiamenti più conservatori nei confronti delle donne che spesso si traduce in un ridimensionamento dei diritti, della mobilità, nonché dell'accesso alle risorse. Non sono mancate però negli ultimi anni situazioni in cui, ad un aumento delle responsabilità a carico delle donne nei periodi di crisi e all'accentuarsi nella fase iniziale di livelli di conflittualità tra i sessi dovuti a situazioni di confusione e sovrapposizione dei ruoli, ha corrisposto successivamente un cambiamento complessivo nelle relazioni in direzione di una maggior parità con l'uomo. Questa diversa condizione, talvolta legata anche ai percorsi di riabilitazione, se proiettata nella ricerca di nuove possibilità di accesso alle risorse e al guadagno, diventa vitale per la popolazione femminile, che spesso è l'unica o la principale responsabile del sostentamento familiare. Soprattutto nelle aree dove è forte la presenza della comunità internazionale, la transizione successiva ad un periodo di crisi, o la ricostruzione dopo un conflitto, possono offrire alle donne nuovi spazi di azione e soprattutto maggiori possibilità di controllare le scarse risorse economiche, rese ancor più preziose dalla condizione diffusa del dover provvedere alle proprie famiglie perché gli uomini sono venuti a mancare o perché il dilagare della disoccupazione e della miseria contribuiscono ad infrangere quelle tradizioni che escludevano le donne dal lavoro extradomestico.

La debolezza economica della donna, continua a rappresentare lo scoglio fondamentale da oltrepassare. Soprattutto quando nelle situazioni critiche sotto il profilo umanitario si combina con altri elementi di minorità come l'appartenenza ad un determinato gruppo etnico o sociale, o con l'esser vittima di discriminazioni di altra natura, è il caso delle migranti, l'esposizione al rischio di abusi cresce in ragione dell'effetto moltiplicatorio che le discriminazioni di natura complessa sono in grado di sortire.

È proprio a seguito dell'interazione di fattori multipli e tra loro interrelati che la questione della sicurezza richiede di essere presa in considerazione non solo predisponendo dei meccanismi di tutela per le donne rispetto alle violazioni dei diritti fondamentali di cui sono vittime, ma anche rendendole partecipi dei processi decisionali collegati alla pace e allo sviluppo, ovvero valorizzando le potenzialità di cui sono portatrici.

Il collegamento tra pace, sviluppo e eguaglianza ha informato fin dall'inizio l'attività delle NU per la promozione della condizione femminile. L'esigenza di unificare questi tre elementi fondamentali dell'azione politica è quasi antica. Già nel corso della Conferenza di Nairobi le questioni centrali identificate 10 anni prima in occasione della I Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne di Città del Messico<sup>42</sup>, venivano ricomposte entro il trinomio *pace, sviluppo, uguaglianza*. L'elaborazione del collegamento tra questi tre obiettivi costituirà nel corso degli anni successivi la base della riflessione e dell'azione politica dei movimenti delle donne e degli organismi della comunità internazionale impegnati sul versante dei diritti umani.

---

<sup>42</sup> La prima Conferenza mondiale sulla donna si svolse a Città del Messico dal 19 giugno al 2 luglio 1975; UN Doc. E/Conf. 66/34, 1976.

## Donne, pace e sicurezza: un discorso ancora difficile

Un'articolazione recente nel dibattito sulla parità tra uomo e donna nel *decision-making*, si è sviluppata attorno alla questione del coinvolgimento delle donne nei processi di prevenzione dei conflitti e di mantenimento e costruzione della pace. Si tratta di un dibattito che in sede internazionale incrocia, da un lato la questione della necessità di incrementare il numero di donne nelle posizioni politiche di rilievo nell'ambito degli organismi delle Nazioni Unite, obiettivo ripreso anche in occasione della Sessione straordinaria tenutasi nel 2000 dell'Assemblea Generale<sup>43</sup> relativa agli esiti successivi alla Conferenza di Pechino<sup>44</sup>, dall'altro la ricerca della definizione di percorsi che agevolino la partecipazione femminile alla risoluzione dei conflitti nelle comunità locali e l'apertura sostanziale alle donne di spazi consistenti nelle sedi negoziali vere e proprie. In pratica, aumentare la presenza delle donne a tutti i livelli decisionali partendo dalla dimensione localistica fino a coinvolgere gli organismi delle Nazioni Unite più rilevanti sul piano politico e anche più fortemente connotati in senso maschile.

Nonostante le donne abbiano ricoperto una molteplicità di ruoli sia durante le guerre, sia nel corso delle operazioni di pace, soprattutto in qualità di personale medico e amministrativo e la loro presenza nelle missioni di monitoraggio elettorale sia significativa, esse risultano essere ancora assenti o comunque sottorappresentate nei negoziati ufficiali in materia di pace e nei processi decisionali che li accompagnano. Gli accordi di pace assolvono per lo più ad una duplice funzione: da un lato porre fine alle ostilità, dall'altro costruire la pace ridefinendo anche l'esistenza, il ruolo ed i meccanismi di funzionamento delle più rilevanti strutture politiche, civili, economiche e sociali del territorio coinvolto nella guerra. Il tavolo dei negoziati è perciò un luogo dove la presenza o l'assenza delle donne, così come di tutte le componenti della società, può rivelarsi cruciale non solo per il loro futuro ma per l'assetto sociale complessivo di una determinata area geopolitica. La ragione della presenza femminile non è solo quella di contenere le conseguenze della guerra ma è dunque anche quella di prevenire eventuali altre situazioni di violenza disegnando i contorni di un contesto sociale che tenga conto dello specifico femminile.

L'assenza delle donne dai tavoli per la pace ha implicato fino ad oggi proprio la mancanza di attenzione verso i bisogni che la componente femminile della popolazione può esprimere nelle situazioni di emergenza. Alcune questioni chiave come la protezione e la promozione dei diritti umani, in particolare di quelli economici, sociali e culturali rimangono troppo spesso escluse dai negoziati. Un altro elemento di rilievo è costituito dalla eventuale previsione negli accordi di pace di amnistie o di situazioni di impunità verso quei soggetti che magari si sono resi responsabili di violenza contro le donne. Ciò confligge ovviamente con il bisogno di giustizia che le vittime di abusi esprimono rispetto ad esempio ai crimini di natura sessuale e più in generale sulle questioni della giustiziabilità di diritti fondamentali per i quali si lamentano gravi violazioni.

L'esser considerate esclusivamente vittime dei conflitti non ha certamente aiutato le donne ad uscire allo scoperto, anche in termini di partecipazione al *decision-making* in materia di pace e sicurezza. Importante si è invece rivelato il riconoscimento delle molteplici attività che esse svolgono nelle situazioni di crisi e del protagonismo che a livello informale esse esprimono. Le abilità e le capacità specifiche che le donne immettono nel *decision making* sembrano infatti aprire nuovi spazi per un diverso riconoscimento del loro valore individuale e sociale anche in quegli ambiti che sono di esclusivo dominio maschile. Una prima

---

<sup>43</sup> A/RES/S-23/2 e A/RES/S-23/3.

<sup>44</sup> Sulla IV Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne di Pechino si veda il Rapporto finale: UN Doc. A/Conf.177/20.

risposta a questa diversa consapevolezza, peraltro del tutto discutibile e non certo rispondente alle esigenze delle donne, è data dai numerosi provvedimenti presi in molti paesi per incrementare la presenza femminile all'interno delle rispettive forze armate. Vi è da sottolineare che questo processo rientra nel quadro di *restyling* dell'immagine degli eserciti nazionali che molti paesi stanno portando avanti proprio sulla scia delle nuove funzioni che le forze armate dovrebbero assolvere nella prevenzione dei conflitti, in funzione di garanti della pace e più in generale nelle situazioni di emergenza umanitaria.

Sta di fatto che le crisi degli anni '90 hanno mostrato il compito fondamentale che rivestono le donne nei processi di pacificazione e nella ricerca del disarmo. Il rifiuto manifestato nei confronti delle guerre dalla popolazione femminile nelle aree coinvolte nei conflitti, è espressione inequivocabile della volontà di ricercare nel dialogo costruttivo il superamento degli ostacoli che si frappongono molto spesso agli accordi di pace. Tuttavia, questa volontà è ad oggi in assoluto contrasto con la presenza formale delle donne nelle trattative politiche più salienti e delicate dove la loro partecipazione è ancora troppo esigua e poco significativa.

L'argomento con cui normalmente si giustifica l'apparente estraneità delle donne alla guerra ripropone in termini forti il carattere maschile delle situazioni collegate ai conflitti armati e riconosce il diritto solo di chi è materialmente coinvolto nei combattimenti a poter porre fine alle ostilità e a negoziare i termini della pace. Questa posizione è ovviamente caratterizzata dalla totale assenza di considerazione a riguardo del grado di vittimizzazione e di coinvolgimento dei civili nelle guerre contemporanee. Si tratta infatti di un orientamento che tende a negare l'esigenza di considerare il contributo di tutte le componenti sociali e perciò di tutte le espressioni della società civile nel processo di ricostruzione di un'area che viene coinvolta in un'emergenza di questo tipo. Garantire una corretta e proporzionale rappresentanza femminile ai negoziati significa legittimare socialmente questi processi decisionali e offrire delle risposte più valide sul piano della democrazia a quelle componenti della popolazione che pagano i costi più elevati delle guerre.

Il tavolo della pace è un evento inserito in un processo complesso, che spesso prende avvio già nel corso del conflitto e che continua attraverso le diverse fasi di transizione alla pace. È un passaggio fondamentale lungo un percorso nel quale far convergere tutti i diversi profili del *peace-making*, in particolare, come si accennava sopra di quelli relativi alla definizione dei nuovi assetti istituzionali e di governo, e più in generale un'arena cruciale per la progettazione del quadro normativo e costituzionale. La varietà delle questioni e delle materie inserite nelle agende sui negoziati, per la centralità che ricoprono nella vita di ognuno, non possono prescindere da un coinvolgimento paritario di uomini e donne anche in considerazione della responsabilità che ricade sulla società civile di saper tradurre gli accordi in iniziative ed opportunità reali di ricostruzione e di riassetto istituzionale. È indubbio perciò che la partecipazione delle donne ai processi decisionali collegati alla soluzione dei conflitti può costituire un'opportunità di avanzamento in relazione ai numerosi settori che hanno attinenza con i loro diritti e con il riconoscimento dell'eguaglianza tra i sessi, basti riferirsi alla sicurezza economica, allo sviluppo sociale, a tutto ciò che riguarda l'ambito della riproduzione e alla partecipazione politica in generale.

Sul tema della presenza delle donne nel *decision-making*, a partire dalla II metà degli anni '90 si è lavorato molto allo scopo di favorire un intervento del Consiglio di Sicurezza che affermasse in modo forte il ruolo delle donne nei processi di pacificazione e che legittimasse sotto il profilo politico le loro capacità negoziali. I processi di *policy-making* in materia di pace, sicurezza e disarmo rappresentano infatti dei potenziali vettori per la trasformazione delle istituzioni e delle strutture della società in senso democratico, pacifista e femminista.

Fin dal 1995 le questioni di genere hanno conosciuto un interesse crescente presso lo stesso *Dipartimento per le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*. Da un lato si è valutata l'opportunità di incrementare la presenza delle donne nelle operazioni internazionali, dall'altro si è registrata la necessità di prevedere una prospettiva di genere negli interventi e soprattutto di sensibilizzare e responsabilizzare i *peace-keepers* rispetto ai bisogni delle donne nelle situazioni di conflitto e di crisi. Nel 1999 una prima versione provvisoria di un manuale di supporto alle operazioni di pace era stata predisposta dall'*International Peace-keeping Training Centre* in Canada. Nel gennaio del 2000 il *Lesson Learn Unit Project sul Mainstreaming Gender Perspectives in Multi-dimensional Peace Support Operations* iniziava a considerare alcuni case studies per giungere nel maggio 2000 alla *Dichiarazione di Windhoek* e al *Namibian Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspectives in Multi-dimensional Peace Support Operation*<sup>45</sup> che fornisce linee guida concrete ed una serie di raccomandazioni a supporto delle operazioni di mantenimento della pace. Vi è da dire peraltro che le indicazioni inerenti le problematiche di genere segnalate nel documento non hanno trovato adeguato riscontro nel rapporto Brahimi sulle operazioni di *peace-keeping*<sup>46</sup>. Nel marzo 2000 il Bangladesh, affiancato dall'Unifem, introduceva la tematica del contributo delle donne alle questioni della pace e della sicurezza in ambito Consiglio di Sicurezza. Per la prima volta dopo cinquanta anni di attività, questo organismo metteva a punto una Dichiarazione<sup>47</sup> che formalmente riconosceva che *the equal and full participation of women in power structures and their full involvement in all efforts for the prevention and resolution of conflicts are essential for the maintenance and promotion of peace and security*. A seguito di questa Dichiarazione un gruppo di Ong, unitamente ad alcune agenzie delle Nazioni Unite e allo stesso Consiglio di Sicurezza, iniziavano a cooperare affinché venissero riconosciuti formalmente il diverso impatto dei conflitti sulle donne e il loro ruolo come attori della pace e della sicurezza internazionali. Su questi temi il Consiglio sotto la presidenza della Namibia, ha adottato la Risoluzione 1325<sup>48</sup> che approfondisce la questione del rafforzamento della componente femminile, riconoscendone il potenziale contributo nei processi di pacificazione e di risoluzione dei conflitti ed in genere nelle operazioni umanitarie, nell'assistenza alla ricostruzione post bellica e nella riabilitazione delle vittime. La Risoluzione, composta da 18 punti, prevede diversi mandati operativi che hanno implicazioni tanto per i singoli Stati Membri, quanto per il sistema delle Nazioni Unite. *Nel Preambolo* alla Risoluzione 1325, il Consiglio di Sicurezza, ricordando le Risoluzioni precedenti n. 1261<sup>49</sup>, 1265<sup>50</sup>, 1296<sup>51</sup> e 1314<sup>52</sup>, così come gli impegni sottoscritti in una serie di dichiarazioni, nonché i propositi e i principi contenuti nella stessa Carta delle Nazioni Unite che attribuisce per l'appunto al Consiglio di Sicurezza la responsabilità in materia di pace e la sicurezza internazionale, manifesta preoccupazione per il fatto che i civili, e in particolare le donne e i bambini, costituiscono la stragrande maggioranza di coloro che sono afflitti dai conflitti armati anche come rifugiati e sfollati interni, sempre più spesso vittime passive de-

---

<sup>45</sup> *Windhoek Declaration and the Namibia Plan of Action* (31 May 2000). A/Res/S-23/3 (16 November 2000).

<sup>46</sup> *Rapporto del Panel on United Nations Peace Operations*, UN Document A/55/305-S/2000/809.

<sup>47</sup> SC/6816.

<sup>48</sup> S/RES/1325(2000), 31 Ottobre 2000. La Risoluzione è stata adottata, successivamente al dibattito nel Consiglio di Sicurezza tenutosi il 24 e 25 ottobre 2000 durante il quale 40 Stati Membri si sono pronunciati a favore di un maggior coinvolgimento delle donne nei processi decisionali rendendosi disponibili a definire ed includere una prospettiva di genere nei processi di pace.

<sup>49</sup> Adottata il 25 agosto 1999

<sup>50</sup> Adottata il 17 settembre 1999

<sup>51</sup> Adottata il 19 aprile 2000

<sup>52</sup> Adottata l'11 agosto 2000

gli attacchi dei combattenti e di altri elementi armati con gravi conseguenze sui processi di pace e di riconciliazione.

Nel *Preambolo* altresì si riafferma il ruolo importante che svolgono le donne nella prevenzione e nella soluzione dei conflitti e nel consolidamento della pace e si enfatizza l'importanza della loro partecipazione nel mantenimento e nella promozione della pace e della sicurezza, e la necessità di incrementare il loro ruolo nei processi decisionali in materia di prevenzione e soluzione dei conflitti.

Nel sottolineare le importanti funzioni che le donne assolvono nella prevenzione e nella soluzione dei conflitti così come nel rafforzamento della pace il Consiglio ribadisce anche l'importanza dell'applicazione piena delle disposizioni del diritto internazionale umanitario e della legislazione sui diritti umani quali strumenti idonei alla protezione dei diritti delle donne e delle bambine durante e dopo i conflitti. La *Risoluzione* riconosce la necessità di incorporare una prospettiva di genere nelle operazioni di mantenimento della pace, e a questo riguardo fa menzione della *Dichiarazione di Windhoek* e del *Piano d'Azione della Namibia* sull'inserimento di una prospettiva di genere nelle operazioni multidimensionali di sostegno alla pace<sup>53</sup>. Nei documenti che accompagnano questa *Risoluzione*, il Consiglio di Sicurezza ha sottolineato come le emergenze politiche complesse mettano a pregiudizio i progressi socio-economici e politici che negli ultimi decenni erano stati conquistati a caro prezzo dalle donne. La previsione di un'analisi di genere nelle singole situazioni di crisi si renderebbe necessaria oltre che per evidenziare il differente impatto che queste situazioni hanno sugli uomini e sulle donne anche per evitare ulteriori fattori di aggravio della condizione femminile e per meglio comprendere quale tipologia di intervento possa rappresentare un'occasione in una fase successiva di emancipazione e di sviluppo. In pratica, l'identificazione delle dinamiche locali, anche familiari, dal punto di vista della condizione femminile, può rappresentare una risorsa da utilizzare nella definizione dei programmi di intervento allo scopo di creare nuove opportunità per le donne, oltre che economiche, anche educative. È chiaro che questa nuova attenzione verso le popolazioni colpite da emergenze umanitarie, per tradursi in dato concreto richiede a livello internazionale un forte coinvolgimento del Segretariato delle Nazioni Unite nel garantire l'identificazione di una serie di priorità, nonché nel favorire la diffusione di una prospettiva di genere nelle negoziazioni e negli accordi di pace.

Con la *Risoluzione 1325* si è di fatto aperto un nuovo terreno in materia di *gender security* su cui sono chiamate ad intervenire non solo le Nazioni Unite ma anche le altre organizzazioni intergovernative, tutti gli stati e gli organismi non governativi impegnati sul terreno dei diritti umani della pace e della promozione della condizione femminile. Lo studio predisposto dal Segretariato Generale su *Donne pace e sicurezza* nel 2002<sup>54</sup>, la Risoluzione adottata nel corso della 23a sessione speciale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dedicata al riesame degli esiti della conferenza di Pechino<sup>55</sup> unitamente a quella adottata del Parlamento europeo sulla partecipazione delle donne alla soluzione dei conflitti<sup>56</sup>, nonché le Conclusioni ragionate della Commissione sulla condizione della donna in materia di equa partecipazione nella prevenzione gestione e risoluzione dei conflitti e costruzione della pace dopo un conflitto<sup>57</sup>, costituiscono a diverso livello manifestazioni concrete dell'impegno intrapreso

---

<sup>53</sup> Risoluzione n. 693/2000

<sup>54</sup> UN *Secretary General Report's, Women, Peace and Security*, (2002), scaricabile on line dal sito web: [www.un.org/womenwatch/daw/public/eWPS.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/public/eWPS.pdf)

<sup>55</sup> A/RES/S-23/3.

<sup>56</sup> European Parliament Resolution (2000/2025(INI)), 30 November 2000.

<sup>57</sup> Commission on the Status of Women, *Agreed Conclusions*, 14 Marzo 2004, documento scaricabile dal sito web: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/335/28/PDF/N0433528.pdf?OpenElement>

in direzione di una diversa considerazione della questione della partecipazione femminile nei processi di pace.

Vi è inoltre da segnalare che successivamente all'adozione della *Risoluzione 1325* numerosissime sono state le iniziative intraprese dalla società civile sul terreno donne pace e sicurezza. Anche sul versante più strettamente operativo si è registrato un impegno concreto delle Nazioni Unite per dare concretezza ai contenuti della *Risoluzione*. In questa direzione vanno menzionati sia il Rapporto del Segretario Generale *Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations Peace Operations*<sup>58</sup>, come pure sul versante della *governance* i rapporti dell'Undp<sup>59</sup> che sembrano confermare l'attenzione per la prospettiva di genere nelle questioni inerenti il mantenimento ed il ristabilimento della pace in un'ottica di *human security*. In una prospettiva di tipo operativo, il Dipartimento Operazioni per il Mantenimento della Pace delle Nazioni Unite (DPKO) ha incoraggiato gli Stati Membri ad incrementare il numero delle donne assegnate alle missioni internazionali. Cinque operazioni di pace, quella nel Kosovo, a Timor Est, in Bosnia Herzegovina, nella Repubblica democratica del Congo e nella Sierra Leone hanno istituito delle unità apposite allo scopo di includere la questione di genere in tutte le loro attività. È stato inoltre messo a punto un pacchetto per la formazione in materia di genere per il personale militare e di polizia che opera sul terreno con l'obiettivo di favorire il riconoscimento dei bisogni della popolazione femminile nello sviluppo delle istituzioni locali.

Oltre al DPKO, numerosi altri importanti attori del sistema delle Nazioni Unite sono stati coinvolti nel lavoro di sensibilizzazione a riguardo della partecipazione femminile e della prospettiva di genere all'interno delle proprie attività<sup>60</sup>. Un ruolo importante nell'implementazione della Risoluzione può essere sviluppato dalle Ong presenti nelle aree di crisi<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> A/55/977, *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects Implementation of the recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations and the Panel on United Nations Peace Operations Report of the Secretary-General*, 1 giugno 2001.

<sup>59</sup> UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 1999. Globalizzazione dal volto umano*, in particolare cap.V *Reinventing global governance-for humanity and equity*, <http://hdr.undp.org/reports/global/1999/en/>; e UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 2002, La qualità della democrazia*, in particolare cap.IV *Democratizing security to prevent conflict and build peace* e cap.V, *Deepening democracy at the global level*, <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>.

<sup>60</sup> Si tratta del Dipartimento per gli Affari Politici (DPA), dell'Ufficio del Coordinatore per gli Affari Umanitari (OCHA), dell'Ufficio del Consigliere Speciale sulle Questioni relative alla Parità fra i Sessi e sul Progresso della Donna del Dipartimento degli Affari Economici e Sociali (OSAGI/DESA), del Dipartimento per il Disarmo (DDA), dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani (OHCHR), del Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia (UNICEF), del Programma Alimentare Mondiale (WFP), dell'Organizzazione Mondiale per la Sanità (WHO), del Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP), del Fondo delle Nazioni Unite per lo Sviluppo della Donna (UNIFEM), del Fondo delle Nazioni Unite per la Popolazione (UNFPA) e del Centro delle Nazioni Unite per gli Inseguimenti Umani (UNCHS). Sono inoltre interessati l'UNDP e l'UNIFEM che stanno assistendo alcuni gruppi di donne per accrescerne le potenzialità nei ruoli di leadership e di gestione delle crisi umanitarie.

<sup>61</sup>In argomento si veda il rapporto alternativo prodotto dal Working Group On Women, Peace and Security, *Four Years on: An Alternative Report and Progress Check on the Implementation of SC Res. 1325, Findings and Recommendations for UN Member States and UN Entities from Women's Civil Society Organizations*, Ottobre 2004.

## Sviluppi successivi alla Risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza su donne, pace e sicurezza

L'orientamento più recentemente adottato dalla comunità internazionale in tema di *human security* e condizione femminile, smentisce definitivamente tutte quelle interpretazioni convenzionali sulla relazione che intercorre tra condizione di genere e conflitti evidenziando l'impatto che questi ultimi hanno sulla popolazione civile e sulle donne in particolare. Le guerre e le crisi umanitarie producono oggi nella popolazione femminile effetti profondi e unici che smentiscono in modo assoluto la separazione dei conflitti dalla vita delle donne ed in genere da tutto ciò che attiene alla dimensione della riproduzione. Casomai, i conflitti contemporanei segnalano inconfutabilmente l'esistenza di implicazioni che impongono nei fatti alle donne progressivi adattamenti nella gestione della cura di sé e degli altri che rendono inevitabile il confronto diretto e la loro partecipazione totale alla dimensione della guerra. Il fatto che le componenti femminili delle popolazioni abbiano molta più probabilità di morire piuttosto che i combattenti, così come di rimanere invalide con gravi forme di infermità, costituisce la prova incontrovertibile di come sia cambiato l'impatto degli scontri armati sui territori che ne sono coinvolti.

Uno degli obiettivi a cui tendeva la *Risoluzione 1325* del Consiglio di Sicurezza era quello di mettere a fuoco il nesso tra donne e guerra e contemporaneamente stimolare la conoscenza sulle conseguenze delle guerre tra la popolazione femminile, compresa quella minorile. Il *Rapporto* presentato dal Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza nell'ottobre del 2002<sup>62</sup> risponde anche a questa esigenza. In esso si mettono in luce, sia le problematiche della vittimizzazione, sia quelle collegate al bisogno di partecipazione e di emancipazione delle donne. Le azioni che il Rapporto pone all'attenzione del Consiglio di Sicurezza tendono a soddisfare l'esigenza di riconoscere che l'estensione delle violazioni di cui le donne sono vittime rappresenta un fattore di preoccupazione importante a cui è necessario rispondere implementando le operazioni di pace nonché utilizzando e identificando le risorse locali con l'obiettivo di registrare l'impatto dei conflitti armati e delle operazioni di pace sulla componente femminile della popolazione. Il Rapporto, nel fornire alcune indicazioni precise di tipo operativo da intraprendersi nei diversi ambiti, riconosce l'urgenza di incorporare la prospettiva di genere in ogni situazione collegata ai processi di pace, al *peace-keeping* e all'intervento umanitario.

Il disarmo, la smobilitazione e la reintegrazione sono i capitoli più recenti del percorso che alcuni organismi della comunità internazionale hanno intrapreso in tema di sicurezza al femminile<sup>63</sup>. Si tratta di elementi che dal punto di vista formale rientrano negli accordi formali di pace, ma si tratta però anche di dimensioni della pacificazione particolarmente importanti per la vita delle donne e la loro sicurezza. Il successo di un'operazione di polizia internazionale è sicuramente misurabile proprio dagli esiti di queste delicate fasi. L'eliminazione della violenza, la consegna delle armi, la garanzia di un sistema di giustizia penale funzionante, la possibilità di accedere a forme di riparazione, un sostegno adeguato alla ricostruzione e alla definizione di misure in grado di garantire la partecipazione femminile ai processi elettorali nel ruolo di soggetti passivi e attivi, costituiscono sicuramente dei

---

<sup>62</sup> S/2002/1154, *Report of the Secretary-General on women, peace and security*, 16 ottobre 2002.

<sup>63</sup> Solo recentemente molta attenzione è stata riposta ai temi della sicurezza in relazione ai disastri naturali e alle emergenze umanitarie che ne derivano. Su tali questioni è in corso un importante dibattito in ambito Nazioni Unite coordinato dalla Divisione per l'avanzamento della donna. Cfr: *Policy guidance on the gender perspectives of natural disasters ed i contributi proposti in occasione dell' Expert Group Meeting* svoltosi ad Ankara, tra il 6 e il 9 Novembre 2001 dedicato al tema *Environmental management and the mitigation of natural disasters: a gender perspective* e organizzato dal Segretariato per l'International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) delle Nazioni Unite.

buoni presupposti per garantire nuovi livelli di sicurezza ai gruppi sociali più vulnerabili. Vi è inoltre da considerare in queste fasi il problema delle donne direttamente coinvolte nei conflitti che spesso non sono registrate come combattenti e restano escluse dai programmi di riabilitazione e da ogni genere di assistenza. Tener conto anche in queste situazioni, della poca visibilità delle donne e del diverso accesso non solo alle risorse locali ma anche agli aiuti esterni è fondamentale. Particolare attenzione deve essere rivolta alla riabilitazione e alla cura di tutti quei soggetti che nel corso delle guerre si trovano a vivere condizioni di restrizione e di asservimento di tipo domestico e/o sessuale. Sebbene il loro coinvolgimento nei conflitti non sia attivo, l'impatto provocato da queste esperienze sulle famiglie delle vittime e sulle relazioni sociali che esse intrattengono nella comunità in cui vivono è estremamente pesante. Per queste donne è necessario predisporre delle forme di riabilitazione che tengano conto dei costumi locali e che coinvolgano la popolazione maschile con l'obiettivo di prevenire la reiterazione di situazione di violenza familiare.

A conferma della centralità che rivestono le problematiche collegate alla condizione femminile nelle situazioni emergenziali, fin dal 1998 il *Dipartimento delle Nazioni Unite per il disarmo* ha iniziato ad incorporare la prospettiva di genere richiedendo anche alla *Special Adviser sulle questioni di genere e per l'avanzamento delle donne del Segretariato Generale* la disponibilità a diffondere la conoscenza delle tematiche del "gender mainstreaming" fra coloro i quali si occupano di disarmo. Da questa collaborazione è scaturita una pubblicazione<sup>64</sup> che in sei capitoli tematici analizza in modo non convenzionale le implicazioni e le connessioni che le guerre hanno per le donne. Successivamente a questo lavoro, il Dipartimento ha predisposto un vero e proprio *Piano d'azione per le questioni di genere collegate al disarmo*<sup>65</sup>. Il Piano è un documento di lavoro nel quale si delineano gli impegni e la progettualità del Dipartimento tenendo conto delle indicazioni anticipate nella Risoluzione 1235 del Consiglio di Sicurezza. Tra le molteplici implicazioni che i conflitti hanno per le donne vi sono anche quelli collegati al dramma dello sradicamento dal proprio territorio. Più dei 4/5 dei rifugiati di guerra sono donne o giovani ragazze che molto spesso hanno vissuto situazioni di violenza sessuale. A questo proposito sono eloquenti i dati forniti dall'Alto commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite relativamente alla presenza femminile tra la popolazione rifugiata e sfollata e l'impegno concreto di questo organismo per la realizzazione di azioni concertate tese a migliorare la conoscenza tra gli operatori circa i rischi a cui vanno incontro le donne e le bambine, sia nelle fasi di allontanamento da una determinata zona, sia nei luoghi di accoglienza. Le *Linee-guida* messe a punto già nel 1995 dall'Unhcr<sup>66</sup>, e successivamente gli altri numerosi documenti prodotti in materia<sup>67</sup>, hanno aperto la strada per una diversa considerazione del soggetto rifugiato.

Vi è inoltre da considerare che uno degli esiti delle emergenze umanitarie è rappresentato dal disgregamento delle famiglie e dalla presenza diffusa di nuclei familiari con donne capofamiglia, al cui interno spesso vivono anziani e talvolta anche disabili dipendenti dal lavoro di cura femminile<sup>68</sup>. Per le donne sfollate e rimpatriate, spesso vedove o nubili, il ritorno alla normalità dopo un conflitto è davvero difficile. Per ovviare alle difficoltà economiche e anche alla recrudescenza della violenza domestica che si registra nei paesi attraversati da

---

<sup>64</sup> *Gender Perspectives on Disarmament: Briefing Notes in 2001*, scaricabile nella versione elettronica alla pagina <http://disarmament.un.org/gender.htm>.

<sup>65</sup> Il *Piano d'azione* è operativo dall'aprile 2003 fino al dicembre 2005 ed è recuperabile nella versione on line alla pagina: <http://disarmament.un.org/gender/gmap.pdf>.

<sup>66</sup> Unhcr, *Sexual Violence against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*, 1995.

<sup>67</sup> Per tutti il più recente: Unhcr, *Sexual and Gender-Based Violence against Refugee, Returnees and Internally Displaced Persons*, 2003.

<sup>68</sup> Unhcr, *Refugee Women: Seeking Better Deal*, July 2002; cfr. anche Unhcr, *The State of the World's Refugees 2000*, Oxford University Press, 2001.

emergenze complesse, sono stati definiti numerosi programmi non solo di aiuto economico, di sviluppo e alfabetizzazione, ma anche di sensibilizzazione, allo scopo di maturare nelle zone di crisi quella consapevolezza politica necessaria per permettere la presenza delle donne nelle arene decisionali.

I presupposti per intraprendere un cammino che dia effettività a questi obiettivi richiedono però un orientamento del tutto nuovo da parte degli stati e da parte delle agenzie economiche mondiali come la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale per ciò che attiene alla gestione e alla distribuzione delle risorse e più in generale al problema della cooperazione in un'ottica di *human security al femminile*.

Rafforzare la posizione della donna sul versante della sicurezza economica, e quindi promuovere i diritti economici sociali e culturali, è fondamentale non solo per poter pensare ad una significativa crescita della partecipazione femminile nei processi decisionali in materia di pace e sicurezza ma anche per dare compiutezza alla cittadinanza delle donne.

Le tematiche della sicurezza di genere sono state considerate anche in occasione della 49a sessione della Commissione sulla condizione della donna che, come stabilito dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite nel programma multilaterale di lavoro per il periodo 2001-2006, ha ospitato i lavori di valutazione dello stato di attuazione degli obiettivi contenuti nella *Dichiarazione di Pechino* e nella *Piattaforma d'azione* nonché nel documento finale della 23<sup>a</sup> *Sessione speciale dell'Assemblea Generale* dedicato alla valutazione quinquennale degli impegni sottoscritti in occasione della IV Conferenza mondiale sulle donne. Nel corso delle due settimane di lavoro (28 febbraio-11 marzo 2005) la Commissione è stata chiamata a concentrarsi, oltre che sull'esame dei risultati raggiunti negli ultimi 5 anni, sulle *Sfide attuali e sulle strategie future per l'avanzamento e l'empowerment di donne e ragazze*. Già nel corso dell'ultima sessione del 2004<sup>69</sup>, la Commissione aveva deciso che il lavoro di valutazione degli obiettivi di Pechino avrebbe riguardato anzitutto il livello nazionale, tuttavia tutte le tematiche affrontate hanno considerato la situazione su più piani. Anche il Rapporto del Segretario generale presentato in occasione dei lavori della Commissione, costruito sulla base delle informazioni fornite dagli Stati, adotta una prospettiva che va oltre la dimensione interna ai singoli paesi e guarda alle questioni attinenti la sicurezza di genere in modo trasversale, sottolineando gli sforzi che in questo ultimo periodo sono stati fatti per contrastare la violenza contro la donna, a livello politico e normativo<sup>70</sup>. Dello stesso tono è anche l'ultimo Rapporto del Segretario generale dedicato specificamente ai temi riguardanti le donne, la pace e la sicurezza<sup>71</sup>. Proprio in questo documento, nelle conclusioni, il Segretario sottolinea la necessità di incrementare il budget di spesa a favore dei programmi a sostegno delle donne collegati all'implementazione della Risoluzione 1325 in un'ottica di *gender mainstreaming*. Il Rapporto mette in evidenza anche alcuni dati relativi al reclutamento femminile nelle sedi decisionali deputate alle materie della pace e della sicurezza al più alto livello e nei servizi civili e militari collegati alle missioni di pace internazionali. Al giugno 2004, la presenza femminile tra i corpi assegnati dagli Stati membri alle Nazioni unite e utilizzati nelle operazioni di *peacekeeping* era dell'1% a livello militare e del 5% a livello civile e perciò del tutto inadeguata a degli standard paritari. Tuttavia, va fatta a questo proposito un'osservazione circa l'estraneità delle donne dagli incarichi di natura militare, almeno negli eserciti deputati ad assolvere a funzioni militari di tipo "tradizionale", estraneità che non può mutare rapidamente in ragione del diverso carattere delle operazioni sul campo proprio per la matrice

---

<sup>69</sup> Commission on the Status of Women (CSW), 48<sup>th</sup> sessione 1 - 12 Marzo 2004.

<sup>70</sup> E/CN.6/2005/2.

<sup>71</sup> S/2004/814, *Women and peace and security*, Report of the Secretary-General, 13 Ottobre 2004.

maschile che accompagna le forze armate. Si tratta di un'estraneità che è intrinseca alla cultura femminile e che non viene messa in discussione dalla pervasività che hanno oggi i conflitti, così come dalla natura in parte modificata che si vorrebbe avessero gli eserciti almeno quando svolgono operazioni di polizia internazionale a scopo di mantenimento delle pace. Il problema resta dunque quello di invertire la tendenza a privilegiare una ricerca della sicurezza incentrata sul militare piuttosto che su un approccio integrato che tenga conto sia dei bisogni reali che esprimono le popolazioni oggi, sia dell'esigenza sempre più stringente di dare attuazione ad una progettualità politica orientata alla *global governance* e alla protezione effettiva delle persone dalla violenza nella vita di ogni giorno. In un progetto politico di questo tipo è evidente che i soggetti da sempre collocati ai margini delle arene decisionali più cruciali possano riconoscersi e rivendicare spazi e luoghi di rappresentanza adeguati a dare voce ai bisogni e ai diritti troppo spesso negati in favore di una logica della sicurezza *ad excludendum*.

---

**1/2005 Research Papers**  
**Paola Degani, Riflessioni in tema di condizione femminile e sicurezza umana**

© Centro interdipartimentale di ricerca e servizi sui diritti della persona e dei popoli,  
Università di Padova  
Giugno 2005

