

Recenti orientamenti della comunità internazionale in materia di *human security* al femminile

Paola Degani*

Human security e *human security* al femminile

La presenza della *issue sicurezza* nel dibattito sulla condizione della donna a livello internazionale è riconducibile sul piano temporale allo sviluppo della stessa nozione di *human security*.

Parlare di *sicurezza al femminile*, o più limitatamente di alcuni suoi aspetti, richiede anzitutto di registrare l'estraneità delle donne rispetto alla dimensione tradizionale della categoria *sicurezza*. Questa distanza è sempre stata tale da impedire un inserimento delle questioni di genere entro tale prospettiva.

Solo a partire dai primi anni novanta, i contenuti del dibattito sulla *human security* hanno incrociato quelli sulla condizione femminile rendendo evidente la possibilità di recuperare entro questa nozione lo spazio per declinare una specifica dimensione di genere della sicurezza.

Volendo identificare alcune tappe del processo di progressiva ridefinizione e revisione di una concezione della sicurezza strettamente collegata al paradigma realistico, la presentazione da parte del Segretario generale delle Nazioni Unite Boutros Boutros-Ghali, nel dicembre del 1992, dell'*Agenda per la pace*¹, rappresenta sicuramente un momento fondamentale. In essa si esaminano i cambiamenti nello scenario geopolitico internazionale e si prospettano una serie di attività tra loro interrelate per la soluzione dei conflitti e delle crisi emergenziali complesse quali, la diplomazia preventiva, la pacificazione (*peace-making*), il mantenimento della pace (*peace-keeping*) e il consolidamento della pace (*peace-building*).

L'*Agenda per la pace* realizza certamente un primo passaggio verso una concezione della sicurezza intesa come fatto globale, non esclusivamente pertinente le sfera del militare.

Nel 1995, il *Supplemento* alla stessa *Agenda* riproponeva le stesse opzioni e gli obiettivi definiti nel rapporto del 1992, alla luce

* Professore a contratto di Diritti umani e gruppi vulnerabili presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova.

¹ 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.

sia dei conflitti etnici e nazionalistici che nel frattempo erano esplosi in aree differenti del mondo, sia del ruolo che avrebbero potuto assolvere il ricorso allo strumento delle sanzioni da parte della comunità internazionale e più in generale l'avvio di un processo reale di disarmo interno dei singoli paesi².

Nel 1994, il *Rapporto sullo sviluppo umano* messo a punto dal Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo³, riconosceva che il concetto di sicurezza, pur essendo ancora comunemente ancorato a un'impostazione di stampo realistico vincolata agli obiettivi della difesa territoriale da parte degli stati nei confronti delle aggressioni esterne e alla protezione degli interessi nazionali nella politica estera, veniva progressivamente assumendo un significato più orientato alla multidimensionalità.

Il Rapporto concettualizzava la sicurezza in relazione ai bisogni vitali delle persone e delle comunità umane tenendo conto della capacità delle istituzioni formalmente deputate a garantirla di rispondere alle esigenze reali individuali e collettive. Questo approccio permetteva così di constatare la coerenza della categoria della *human security* con i principi e gli orientamenti che informano oltre che la *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* anche la stessa *Carta delle Nazioni Unite* e complessivamente il codice internazionale dei diritti umani⁴.

Nel maggio 2003, la presentazione da parte della Commissione di esperti indipendenti sulla sicurezza umana del Rapporto finale *Human Security Now* al Segretario generale delle Nazioni Unite⁵ a seguito della proposta lanciata dallo stesso Kofi Annan nel corso della 50° sessione dell'Assemblea generale *Millennium Summit* del 2000, ripropone la necessità di ripensare la nozione di *sicurezza* tradizionalmente concepita nei termini di *sicurezza statale* o *nazionale*, sottolineando i limiti di questo approccio nel mettere a punto strategie d'azione efficaci per la soluzione delle crisi che caratterizzano l'inizio del terzo millennio e nel disegnare scenari di governabilità reale delle relazioni internazionali alla luce dei nuovi processi di interdipendenza planetaria.

La definizione di sicurezza umana proposta dalla Commissione riconosce la necessità di proteggere le libertà fondamentali realizzando sistemi politici sociali, ambientali, economici, sociali e culturali in grado di fornire quegli elementi costitutivi necessari alla sopravvivenza, al sostentamento e alla dignità della persona. Si tratta perciò di un'idea di sicurezza tesa alla garanzia dei diritti della persona umana attraverso l'elaborazione di processi e

² A/50/60 - S/1995/1, 3 gennaio 1995, Rapporto del Segretario generale sul lavoro dell'organizzazione, Supplemento all'Agenda per la pace.

³ UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano n. 5. Nuove sicurezze*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1994.

⁴ Secondo le indicazioni del Rapporto l'analisi della *sicurezza umana*, dovrebbe tener conto di quattro dimensioni fondamentali: anzitutto il carattere universale della sicurezza, a cui si combinano l'interdipendenza delle diverse componenti che la definiscono, il ruolo che può giocare la prevenzione rispetto agli interventi a posteriori e la centralità della persona 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.

⁵ Il Rapporto è scaricabile integralmente dal sito della Commissione: <http://www.humansecurity-chs.org>.

istituzioni capaci di affrontare i pericoli che minacciano la vita degli individui e la valorizzazione delle potenzialità soggettive mediante la partecipazione democratica di uomini e donne ai processi decisionali.

Sebbene gli sforzi prodotti in questi anni attestino un livello maturo di consapevolezza circa la necessità di ripensare 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 a una globalizzazione che necessita di adeguate correzioni di rotta.

Debbono poi trovare adeguata considerazione i processi di mutamento strutturale delle relazioni internazionali, nonché l'ampliarsi e il diversificarsi delle minacce alla sicurezza degli Stati, che se da un lato spingono nella direzione della «governabilità», cioè della capacità degli Stati di perseguire un più ampio e molteplice ventaglio di obiettivi, dall'altro non sembrano proprio al momento rendere agevole l'operatività di istituzioni e strumenti di *global governance* ai vari livelli territoriali e funzionali.

Condizione femminile e *human security*

La complessità delle questioni rientranti nella nozione di *human security*, è particolarmente evidente quando la si considera sotto il profilo di genere. L'esame degli elementi fondanti la stessa nozione di *sicurezza umana* implica anche il riconoscimento della diversa percezione che uomini e donne hanno dell'idea di sicurezza. La questione dell'eguaglianza della donna riflette questa complessità, poiché gli esiti della discriminazione di cui essa è ancora vittima, si traducono in una maggiore esposizione a quei rischi 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 leggere le categorie segnalate dall'UNDP integrandole con almeno altre

quattro dimensioni che risultano essenziali per delineare in modo più preciso l'idea e la ricerca attorno alla nozione di *human security* al femminile.

La diffusione nel mondo della violenza contro la donna è sicuramente la prima questione da considerare. Si tratta di un fenomeno che solo a partire dagli anni novanta ha assunto quel rilievo e quella visibilità indispensabili per la messa a punto di azioni concertate efficaci di contrasto.

La seconda 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 e sociali che impediscono un eguale accesso e controllo delle risorse. L'altro grande nodo su cui oggi si discute nel dibattito femminista internazionale verte attorno alla disuguaglianza in termini di presenza femminile nelle sedi di potere e nei processi di *decision-making*. Collegata a questa problematica è la quarta 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.

Si tratta di dimensioni che, 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 questione della violenza contro la donna nell'agenda politica internazionale

In tema di sicurezza al femminile, la questione della violenza contro la donna, si configura come una pietra di paragone. Si tratta infatti di una dimensione così ancora fortemente caratterizzante la condizione della donna a livello planetario da costituire senza ombra di dubbio la problematica che scandisce la distanza reale tra *human security* al maschile e *human security* al femminile.

Il tema della violenza è quello che più di ogni altro permette di guardare al problema delle 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 novanta e l'utilizzo sistematico della violenza sessuale come tecnica di guerra hanno sicuramente contribuito in misura sostanziale a far sì che tale questione sia divenuta a partire dal decennio scorso una priorità politica universale nell'agenda politica internazionale, in particolare in quella 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 diritti umani del 1993⁶, dove le questioni collegate alla violenza di genere hanno acquisito a pieno titolo quella legittimità politica prima loro negata e dove si è dato spazio a una nuova concezione dei diritti umani pensati, proposti e praticati, anche sulla base di concrete esperienze di donne⁷. 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 donne⁸.

Un primo esito 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*⁹ che offre una definizione ampia del significato di violenza con specifico riferimento sia alla dimensione pubblica, sia a quella 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. 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.

⁶ A/Conf. 157/23. Sulla Conferenza di Vienna e i diritti della donna v.: 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.

⁷ Il contributo di numerose studiose nei primi anni novanta sui diritti umani delle donne è stato alquanto consistente. Ci si limita a segnalare alcuni lavori di riferimento generale: R. Cook (a cura di), *Human Rights of Women, National and International Perspectives*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994; K. Tomasevski, *Women and Human Rights*, London, Zed Books, 1993; M.E. Bartholomew, D. Cornell, *Women, Law, and Inequality: Rethinking International Human Rights*, in «Cardozo Law Review», vol. 16, 1994.

⁸ 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 con 4000 delegate, 37 rappresentanti di agenzie delle NU e altre organizzazioni accreditate dall'ONU, nonché 16 delegate di organizzazioni non governative. 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, New York, UN, 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*, New York, International Women's Tribune Center, 1991.

⁹ La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea generale delle NU nella sessione plenaria del 20 dicembre 1993 (A/Res/48/104). Per un commento sui contenuti v.: H. Charlesworth, *The UN Declaration on Violence Against Women*, in «Social Justice», vol. 17, 1990, pp. 53-70.

Nello stesso periodo anche la decisione presa dalla Commissione diritti umani delle Nazioni Unite di nominare un relatore speciale sulla violenza contro le donne testimonia l'interesse degli organismi della comunità internazionale verso questo dramma¹⁰.

È indubbio che la questione degli abusi commessi nelle situazioni di crisi umanitarie e più estesamente nel corso di conflitti armati si è imposta all'attenzione non solo dell'opinione pubblica ma anche dei governi e della comunità internazionale nel suo insieme anche grazie al forte impatto mediatico che hanno sortito talune situazioni. Si pensi al ricorso massiccio a forme di abuso sessuale nelle situazioni di emergenza umanitaria lungo tutti gli anni novanta e all'eco data dai mezzi di comunicazione e dalle inchieste internazionali a queste condotte¹¹. Di fatto, le proporzioni e la gravità del fenomeno hanno reso necessario un rafforzamento degli strumenti internazionali per la protezione dei diritti umani delle donne e 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 a imporsi con forza nelle assise internazionali, si è tradotta nella richiesta di intervento immediato da parte della comunità internazionale, sia in termini di rafforzamento del ruolo delle istituzioni per la protezione dei diritti umani delle donne, sia in termini di definizione di un diverso approccio alle problematiche di genere nelle emergenze.

L'attenzione in seno agli organismi delle Nazioni Unite più sensibili ai problemi della donna e ai diritti umani, nel movimento femminista come anche nell'ambito dei *gender studies*, si è orientata anzitutto verso la messa a punto di risposte concrete al problema della sicurezza, a partire dal dramma degli abusi sessuali come fenomeno inscrivibile entro un contesto strutturale di debolezza sociale della donna dalle conseguenze molteplici. L'attenzione nei confronti della questione violenza non avrebbe potuto peraltro divenire così centrale nel dibattito internazionale, se già dagli anni ottanta non si fossero creati i presupposti per una riflessione critica femminista su istituzioni e meccanismi del diritto internazionale e del diritto internazionale dei diritti umani in particolare, e nel contempo non si fosse assistito allo sviluppo di un rinnovato interesse verso il diritto penale

¹⁰ E/CN.4/Res/1994/45; Radhika Coomaraswamy, oltre a redigere i rapporti per la Commissione, è autrice di significativi contributi in tema di violenza contro le donne; v. in particolare: *Women's Rights as Human Rights in the International Community*, in P. Van Ness (a cura di), *Debating Human Rights: Critical Essays from the United States and Asia*, London, Routledge, 1999; L.M. Kois, *Violence Against Women*, in K.D. Askin, D. Koenig (a cura di), *Women and International Human Rights Law*, New York, Transnational Publisher, 1999.

¹¹ 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 e i 50.000 stupri commessi nella prima fase del conflitto nella ex Jugoslavia. Il Rapporto della Missione d'osservazione della Comunità europea sul trattamento 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. Cfr. N. Aryeh, *Watching Rights: Rape in Bosnia-Herzegovina*, in «The Nation», 1 marzo 1993, p. 259, cit. in C.N. Niarachos, *Women, War and Rape, Challenges, Facing the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, in «Human Rights Quarterly», vol. 17, 1995, p. 656. Il Rapporto delle Missioni 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 e 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.

internazionale come ambito 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 violazioni¹².

Il versante penalistico è una realtà molto significativa in relazione al tema della violenza perché apre a possibilità inedite di giustiziabilità dei diritti violati. In un'ottica sensibile al paradigma di genere è particolarmente rilevante 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 Ruanda¹³, sia nello Statuto di Roma istitutivo della Corte penale permanente internazionale¹⁴.

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. Anche prescindendo dal fatto che l'effettività delle norme e più in generale la stessa idea di legalità nelle aree di crisi siano alquanto discutibili, è necessario considerare l'influenza che le riforme hanno avuto realmente nel modificare sul piano sostanziale la condizione di quelle donne che, vittime di violazioni dei diritti umani, hanno fatto ricorso alla giustizia. Intendo riferirmi non solo ai limiti che il ricorso al penale presenta se isolato da altri tipi di intervento che possono interessare le condizioni strutturali che perpetuano la violenza dell'uomo sulla donna e la sua dipendenza economica, ma anche al senso che l'utilizzo degli strumenti giudiziari da parte di un numero complessivamente esiguo di vittime può avere in una prospettiva di ridimensionamento delle violazioni.

C'è inoltre da considerare che anche in quei contesti che hanno agevolato il ricorso alla giustizia per violazioni collegate a reati di natura sessuale, rimane sempre forte la tentazione da parte della comunità e della famiglia di appartenenza della vittima di occultare l'eventuale umiliazione subita. Non dimentichiamoci che la violenza di tipo sessuale viene utilizzata sistematicamente nei conflitti moderni in quanto offesa portata all'intera comunità di appartenenza e non solo alla vittima diretta. L'avversione

¹² 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 NU 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 nella promozione e nella tutela della salute e dello sviluppo di donne e bambine e delinea le strategie per eliminare le mgf. L'Assemblea generale delle NU 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, e 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 e i 114 milioni di donne e ragazze, gran parte delle quali concentrate in Africa, nel Medio Oriente e in Asia. Nell'aprile 2003, la II 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».

¹³ Consiglio di sicurezza, Res. 808, 23 febbraio 1993 e Res. 955, 8 novembre 1994.

¹⁴ UN Doc. A/Conf.183/9.

alla pubblicizzazione della violenza sessuale subita si manifesta in taluni casi in forme di stigmatizzazione ed emarginazione che arrivano al ripudio e all'abbandono della vittima anche da parte della famiglia. Queste manifestazioni di disconoscimento sociale e familiare delle donne che subiscono violenze e soprusi di natura sessuale stanno conoscendo in questi anni una vigorosa riattualizzazione proprio in Europa, dove sembrano essere piuttosto ricorrenti nei confronti delle giovani vittime di *trafficking* rimpatriate nei paesi di provenienza.

Violenza contro la donna: una realtà che va oltre la guerra

Il collegamento tra stupro e guerra è stato ignorato per molto tempo sebbene la letteratura femminista abbia da sempre messo in evidenza come il ricorso alla violenza sessuale nei conflitti armati costituisca una manifestazione sintomatica della natura sessuata della guerra. Il coinvolgimento anche di militari addetti a operazioni di polizia internazionale in episodi di abuso sessuale, conferma peraltro il carattere endemico nella cultura militare di un approccio fortemente sessista nei confronti della donna. Ma senza spendersi in esempi «estremi» utilizzati dai mezzi di comunicazione in modo talvolta irresponsabile, strumentale e sensazionalistico, è noto il ruolo assolto dai complessi militari-industriali nel favorire la sedimentazione 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.

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 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 nel mondo possono bastare poche e sintetiche informazioni. La Banca Mondiale reputa che una percentuale compresa tra il 40 e 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 sparizioni¹⁵. Inoltre, secondo le ipotesi formulate dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni, il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale, sembrerebbe essere cresciuto tra il 1995 e il 2000 di almeno il 50% arrivando a coinvolgere circa 2 milioni di donne e minori all'anno¹⁶.

Se i maltrattamenti sulle donne in tempo di pace, costituiscono un dato accomunante tutte le società comprese quelle più avanzate, ricerche condotte recentemente segnalano un aumento esponenziale delle condotte violente soprattutto in famiglia nei periodi di guerra. 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 a un tipo di violenza posta in essere con strumenti e metodi ancora 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. È peraltro indubbio che 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 a un'escalation della violenza di cui la donna è stata la principale vittima.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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. Vi è da considerare poi che in taluni contesti sono le stesse politiche portate avanti dagli stati che, nel condonare gli atti di violenza contro le donne e nel creare un clima di generale impunità, 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 maggiore esposizione della donna al rischio di povertà. Sotto questo profilo le crisi umanitarie, rappresentano questa situazione e nel contempo costituiscono per le donne un'arma a doppio taglio. Se generalmente il conflitto rafforza la visione tradizionale dei ruoli femminili e maschili piuttosto che metterli in discussione, è altrettanto vero che i cambiamenti nelle relazioni di genere durante i periodi di crisi, possono implicare un aumento delle responsabilità a carico delle donne che facilitano l'insorgere di livelli di conflittualità ulteriori con gli uomini collegati a situazioni di confusione e sovrapposizione degli stessi ruoli. Questa diversa condizione, 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 a 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 ancora 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 a infrangere quelle tradizioni che escludevano le donne dal lavoro extra-domestico.

Declinare al femminile il trinomio pace, sviluppo, eguaglianza

La violenza contro la donna non è dunque trattabile unicamente entro la dimensione della criminalizzazione, sebbene lo spazio penalistico assolva a un ruolo anche simbolico assolutamente essenziale. Altri sono ovviamente i piani del discorso che è utile considerare per affrontare la complessità di questa problematica. Anzitutto 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 a un determinato gruppo etnico o sociale, l'esposizione al rischio di abusi cresce in virtù 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 ed 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 dieci anni prima in occasione della I Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne di Città del Messico¹⁷ venivano ricomposte entro il trinomio *pace, sviluppo, uguaglianza*. L'elaborazione del collegamento tra questi tre obiettivi costituirà nel corso degli anni la base della riflessione e dell'azione politica, oltre che dei movimenti delle donne, anche degli organismi della comunità internazionale impegnati sul versante dei diritti umani.

Donne nei processi di pace: un discorso ancora difficile

Il tema della presenza della donna nel *decision-making* ha una sua articolazione recente nel dibattito che si è sviluppato pro-

¹⁷ 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.

prio in ordine alla questione del coinvolgimento delle donne nei processi di prevenzione dei conflitti e di mantenimento e costruzione della pace. Tale dibattito si iscrive da un lato nel riconoscimento della necessità di incrementare il numero di donne nelle posizioni politiche di rilievo in seno agli organismi delle Nazioni Unite, obiettivo ripreso anche in occasione della Sessione straordinaria tenutasi nel 2000 dell'Assemblea generale¹⁸ relativa agli esiti successivi alla Conferenza di Pechino¹⁹, dall'altro nella ricerca della definizione di percorsi che agevolino la partecipazione femminile alla risoluzione dei conflitti nelle comunità locali e di 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 sono state prevalentemente assenti dalle trattative ufficiali per la pace e dai processi decisionali che le accompagnano. Oggi alla partecipazione femminile nelle situazioni collegate alla soluzione dei conflitti e al disarmo sembra si possa guardare in modo diverso. 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 risposta a questa diversa consapevolezza, peraltro del tutto discutibile e non certo vicina 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 ristrutturazione complessiva 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.

¹⁸ A/RES/S-23/2 e A/RES/S-23/3.

¹⁹ Sulla IV Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne di Pechino si veda il Rapporto finale: UN Doc. A/Conf.177/20.

Donne, pace e sicurezza: l'orientamento della comunità internazionale

Le crisi degli anni novanta 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 a 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; si sostiene in termini concreti che solo chi è materialmente coinvolto nei combattimenti, potendo anche porre fine alle ostilità, ha la legittimità per negoziare i termini della pace. A parte la totale assenza di considerazione a riguardo del grado di vittimizzazione e di coinvolgimento dei civili nelle guerre contemporanee che è sotteso a questo orientamento, è indubbio che il processo di ricostruzione di una società che viene coinvolta in un'emergenza di questo tipo, richiede ovviamente il contributo di tutte le componenti sociali. 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 non è un evento isolato e sganciato da un processo più complesso, che spesso prende avvio già nel corso del conflitto e che continua attraverso le diverse fasi di transizione alla pace. È in realtà un momento essenziale di un percorso lungo il quale far convergere tutti i diversi profili del *peace-making*, in particolare 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. L'ampio ventaglio di questioni inserite nelle agende sui negoziati può riguardare materie come la ricostruzione economica, la smobilitazione e la reintegrazione di ingenti quote di

popolazione coinvolte nel conflitto, la legislazione sui diritti umani, l'accesso alla terra, l'educazione e la salute, lo status da attribuire agli sfollati e il rafforzamento del ruolo della società civile nella ricostruzione e nella riabilitazione.

Queste problematiche, per la centralità che ricoprono nella vita di ognuno, richiedono obbligatoriamente un coinvolgimento paritario di uomini e donne anche in considerazione della responsabilità che ricade sulla società civile di sapere tradurre gli accordi in iniziative e opportunità reali di ricostruzione e di riassetto istituzionale. 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 rispetto all'uomo. Penso alla sicurezza economica, allo sviluppo sociale, a tutto ciò che riguarda la riproduzione e alla partecipazione politica in generale. In questo senso è necessario utilizzare i processi di *policy-making* in materia di pace, sicurezza e disarmo come piattaforme per trasformare le istituzioni e le strutture in senso democratico e pacifista.

Su questo tema a partire dalla seconda metà degli anni novanta 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.

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* che fornisce linee guida concrete e una serie

di raccomandazioni a supporto delle operazioni di mantenimento della pace. Vi è da dire peraltro che nessuna delle indicazioni inerenti le problematiche di genere segnalate nel documento trova riscontro nel rapporto Brahimi sulle operazioni di *peace-keeping*²⁰. Nel marzo 2000 il Bangladesh, affiancato dall'UNIFEM, introduceva la tematica del contributo delle donne alle questioni della pace e della sicurezza in ambito del Consiglio di sicurezza. Per la prima volta dopo cinquanta anni di attività questo organismo metteva a punto una Dichiarazione²¹ che formalmente riconosceva «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 questa materia – successivamente al dibattito nel Consiglio di sicurezza tenutosi il 24 e 25 ottobre 2000 durante il quale quaranta Stati membri si sono pronunciati a favore di un maggior coinvolgimento delle donne nei processi decisionali rendendosi disponibili a definire e includere una prospettiva di genere nei processi di pace –, il Consiglio, sotto la presidenza della Namibia, ha adottato la risoluzione 1235²² che approfondisce la questione del rafforzamento della componente femminile, riconoscendone il potenziale contributo nei processi di pacificazione e di risoluzione dei conflitti e in genere nelle operazioni umanitarie, nell'assistenza alla ricostruzione postbellica e nella riabilitazione delle vittime.

Nei documenti che accompagnano questa risoluzione, il Consiglio di sicurezza ha sottolineato come le emergenze politiche complesse abbiano eroso quei 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 potrebbe contribuire a evidenziare il differente impatto che queste situazioni hanno sugli uomini e sulle donne ed evitare ulteriori fattori di aggravio della condizione femminile. Dando rilievo all'appartenenza sessuale è possibile inoltre comprendere meglio quali scelte nelle operazioni di aiuto possano rappresentare successivamente un'occasione di

²⁰ Rapporto del Panel on United Nations Peace Operations, UN Doc. A/55/305-S/2000/809.

²¹ SC/6816.

²² S/RES/1325(2000), 31 ottobre 2000.

emancipazione e di sviluppo. In pratica, l'identificazione delle dinamiche locali, anche familiari, dal punto di vista della condizione femminile, può configurarsi come 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.

A livello internazionale, il sistema delle Nazioni Unite ha continuato in questi ultimi anni a promuovere e sostenere il coinvolgimento delle donne nelle attività per il mantenimento e la costruzione della pace. Il Dipartimento operazioni per il mantenimento della pace delle Nazioni Unite (DPKO), ha incoraggiato gli Stati membri a incrementare il numero delle donne assegnate alle missioni internazionali. Cinque operazioni di pace, quella nel Kosovo, a Timor Est, in Bosnia-Erzegovina, 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. In aggiunta, è stato sviluppato un pacchetto di 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 attività²³.

Gli sviluppi più recenti: l'importanza del disarmo, della smobilitazione e della reintegrazione

L'orientamento adottato più recentemente 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

²³ 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 insediamenti 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.

popolazione civile e sulle donne in particolare. Le guerre e le crisi umanitarie producono oggi nella condizione femminile effetti profondi e unici che smentiscono in modo assoluto la separazione dei conflitti dalla vita delle donne e 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, costituisce la prova incontrovertibile di come sia cambiato l'impatto degli scontri armati sui territori che ne sono coinvolti.

Uno degli obiettivi a cui tende la risoluzione 1235 del Consiglio di sicurezza è quello di favorire 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 2002²⁴ 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 muovono, da un lato dall'esigenza di riconoscere che l'estensione delle violazioni di cui esse sono vittime rappresenta un fattore di preoccupazione importante a cui è necessario rispondere implementando le operazioni di pace, dall'altro dalla necessità di identificare e utilizzare 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. Si tratta di elementi che dal punto di vista formale rientrano negli accordi di pace, ma si tratta anche di dimensioni della pacificazione particolarmente importanti per la vita delle donne e la loro sicurezza. Il successo di un'operazione di polizia inter-

²⁴ S/2002/1154.

nazionale 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 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. Tenere 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 a 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 pubblicazione²⁵ 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*²⁶. Il Piano è un documento di lavoro nel quale si delineano gli impegni e la progettualità del Dipartimento tenendo

²⁵ *Gender Perspectives on Disarmament: Briefing Notes in 2001*, scaricabile nella versione elettronica alla pagina <http://disarmament.un.org/gender.htm>.

²⁶ Il Piano d'azione è operativo dall'aprile 2003 fino al dicembre 2005 ed è recuperabile on line alla pagina: <http://disarmament.un.org/gender/gmap.pdf>.

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 quelle collegate al dramma dello sradicamento. Più dei quattro quinti 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'UNHCR²⁷, e successivamente gli altri numerosi documenti prodotti in materia²⁸, 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 femminile²⁹. 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 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 a una signi-

²⁷ UNHCR, *Sexual Violence against Refugees: Guidelines on Prevention and Response*, 1995.

²⁸ Per tutti il più recente: UNHCR, *Sexual and Gender-Based Violence against Refugee, Returnees and Internally Displaced Persons*, 2003.

²⁹ UNHCR, *Refugee Women: Seeking Better Deal*, July 2002; cfr. anche UNHCR, *The State of the World's Refugees 2000*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

ficativa crescita della partecipazione femminile nei processi decisionali in materia di pace e sicurezza ma anche per dare compiutezza alla cittadinanza delle donne.

Purtroppo sembra ancora lontana la possibilità reale 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 a una progettualità politica orientata verso la *global governance* e verso la protezione effettiva dei soggetti dalla violenza nella vita di ogni giorno.