

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali, Diritti Umani



L'AGENDA DONNE, PACE E SICUREZZA DALLE
NAZIONI UNITE ALL'UNIONE EUROPEA:
RISULTATI RAGGIUNTI E NUOVE SFIDE

Relatore: Prof. MARCO MASCIA

Laureanda: ALESSIA RUTA
matricola N. 2003609

A.A. 2023/2024

Ad Emma, Amelia e Katia,

*le tre donne padovane a cui devo la forza
che mi brilla nel cuore e che ispira il mio
lavoro, nonché l'amore che mi lega a
questa città da ben prima che diventasse la
casa dei miei studi. La mia libertas sarà
anche la vostra, ovunque sia destinata a
volare.*

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 2
CAPITOLO I – Le fondamenta dell’approccio di genere alla pace e alla sicurezza internazionale	» 4
1. Comprendere l’approccio di genere alla pace e alla sicurezza internazionale: uno sguardo a storia e teoria	» 5
2. L’Agenda Donne, Pace e Sicurezza delle Nazioni Unite: struttura e contenuti fondamentali	» 14
CAPITOLO II – L’implementazione dell’Agenda Donne, Pace e Sicurezza: un bilancio globale	» 26
1. Donne, Pace e Sicurezza in numeri: una lettura dei report 2023 dell’UNSG	» 27
1.1 La violenza sessuale in situazioni di conflitto	» 29
1.2 La partecipazione piena, equa e significativa delle donne ai processi di pace	» 33
2. L’Agenda DPS e la sfida dell’intersezionalità: portare l’attenzione sui diritti della comunità LGBTQIA+	» 44
CAPITOLO III – L’implementazione dell’Agenda Donne, Pace e Sicurezza nell’Unione europea	» 52
1. Genere e dimensione esterna dell’UE: un mainstreaming riuscito?	» 54
2. La DPS e i 27: buone pratiche di mainstreaming di genere negli Stati membri	» 68
CONCLUSIONI	» 73
ABBREVIAZIONI	» 76
BIBLIOGRAFIA	» 79
SITOGRAFIA	» 83
RINGRAZIAMENTI	» 85

INTRODUZIONE

Due degli argomenti attualmente più ricorrenti nel dibattito pubblico sono senza dubbio la pace e la sicurezza internazionale e la parità di genere. L'attenzione al primo è suscitata dalla crescente percezione dell'esistenza di minacce concrete alla pace e alla sicurezza su scala globale, motivata soprattutto dall'allerta terrorismo, dalle tensioni geopolitiche tra vecchie e nuove potenze (nucleari) e dall'inizio dell'aggressione russa dell'Ucraina il 24 febbraio del 2022. L'attenzione sul secondo tema è invece tenuta alta dal mondo dell'attivismo femminista che – con lo scopo di costruire una società più inclusiva e paritaria – si mobilita per rivendicare diritti non ancora riconosciuti e per presidiare quelli già ottenuti ma non sempre adeguatamente garantiti e spesso minacciati. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite – approvata nel 2015 e contenente 17 obiettivi di sviluppo sostenibile volti a garantire pace e prosperità per le persone e per il pianeta – si occupa di entrambe queste importanti sfide: l'Obiettivo 5 corrisponde infatti alla *Parità di genere* e l'Obiettivo 16 si riassume nell'etichetta *Pace, giustizia e istituzioni forti*.

Ciò che sembra mancare, almeno nel dibattito mainstream, è una presa di coscienza sulle reciproche implicazioni tra queste due questioni e sull'impossibilità di affrontarne efficacemente una senza curarsi dell'altra. È dall'ipotesi che queste implicazioni esistano e siano assolutamente rilevanti ma non sufficientemente attenzionate che trae ispirazione questa tesi di laurea, finalizzata a ragionare sulla necessità di assumere una prospettiva di genere nell'ambito delle relazioni internazionali e, più precisamente, nello studio e nell'implementazione di piani e strategie per la costruzione e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

Il primo obiettivo che ci si pone è dunque quello di individuare le ragioni che avvalorano l'idea secondo la quale l'adozione di una prospettiva di genere può apportare un contributo determinante alla costruzione della pace positiva, e lo si perseguirà ricostruendo le tappe storiche che hanno informato tale approccio e la sua penetrazione nelle agende istituzionali a tutti i livelli, facendo riferimento soprattutto alla Risoluzione 1325/2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che ha costituito il primo

tassello per la costruzione del framework oggi conosciuto come Agenda Donne, Pace e Sicurezza. Operando questa ricostruzione storica non potranno mancare, a completamento della stessa, riferimenti agli approcci filosofici e alla teoria delle relazioni internazionali.

In secondo luogo, ci si domanda quanto fin qui è stato effettivamente realizzato sul piano pratico, sul piano dell'implementazione delle politiche redatte, e quali sono invece i passi che restano da compiere, tenendo presenti la complessità e la mutevolezza delle sfide globali del presente e del futuro, le quali possono trovare una risposta adeguata e risolutiva soltanto nella cooperazione internazionale, che si esprime anche nella governance multilivello delle politiche di pace e sicurezza attente alle questioni di genere qui presentate. Questo aspetto sarà problematizzato in riferimento tanto all'Agenda DPS onusiana, quindi al livello universale, quanto all'operato dell'Unione europea e dei suoi Stati membri nella medesima materia, volgendo dunque lo sguardo al livello regionale e, più brevemente, a quello nazionale (leggendo le politiche di alcuni Stati membri selezionati).

Il primo capitolo introdurrà l'argomento a partire dagli approcci teorici e dai contenuti delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che compongono l'Agenda Donne, Pace e Sicurezza.

Il secondo capitolo mirerà a riportare e analizzare quali obiettivi sono stati raggiunti nei primi vent'anni dall'approvazione della UNSCR 1325/2000 e alle soglie del suo venticinquesimo anniversario, per poi procedere a ragionare su una criticità insita nell'approccio DPS derivante dal fatto che esso si concentri su diritti e bisogni specifici di donne e bambine trascurando, invece, la dimensione dei diritti delle persone LGBTQIA+.

Il terzo capitolo focalizzerà l'attenzione sull'Unione europea, sul suo ruolo di *gender actor*, sullo stato di realizzazione del mainstreaming di genere nella PESC/PSDC e, più in generale, in tutto il campo dell'azione esterna. Questo discorso sarà completato dalla ricerca di buone pratiche – ed eventuali nuovi spunti di riflessione – presenti nei piani d'azione varati dai singoli Stati membri.

CAPITOLO I

Le fondamenta dell'approccio di genere alla pace e alla sicurezza internazionale

Local, national, regional and global peace is attainable and is inextricably linked with the advancement of women, who are a fundamental force for leadership, conflict resolution and the promotion of lasting peace at all levels¹.

La Risoluzione 1325/2000 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è al contempo un punto di inizio e un punto d'arrivo per l'introduzione di una prospettiva di genere nel contesto della costruzione della pace positiva e della garanzia della sicurezza internazionale: se, da una parte, essa costituisce il primo tassello di quell'ampio programma di *gender mainstreaming* da realizzarsi in tutti gli aspetti concernenti la gestione dei conflitti, la loro prevenzione e il *peacebuilding* (Deiana, 2021) che prende il nome di *Women, Peace and Security Agenda* (WPS) – in italiano *Agenda Donne, Pace e Sicurezza* (DPS) –, dall'altra è il risultato di quasi un secolo di elaborazioni teoriche, buone pratiche e attivismo da parte di gruppi di donne, femministe e pacifiste, che si fa risalire già agli anni della Prima guerra mondiale (Blanchard, 2003; Tickner & True, 2018). Ne consegue che, prima di addentrarsi nella lettura e nell'analisi dei contenuti delle risoluzioni e dei piani d'azione nazionali che insieme costituiscono la DPS, è necessario concentrarsi sui concetti chiave proposti dalle teorie femministe delle relazioni internazionali che si contrappongono ai capisaldi della scuola realista (Blanchard, 2003). Il primo paragrafo del presente capitolo, dunque, risponde a quest'esigenza di ricostruire il percorso che ha portato all'approvazione della Risoluzione 1325/2000, attraverso riferimenti ai concetti elaborati sul piano teorico, nonché a eventi storici salienti e tappe intermedie di questo percorso di rivendicazione affrontato dalle donne. Segue un secondo paragrafo concentrato sugli aspetti più strettamente contenutistici e tecnici dell'*Agenda Donne, Pace e Sicurezza* onusiana.

¹ IV Conferenza mondiale dedicata alle donne, citata in Del Turco, L. (2007). *Donne e politiche di pace. L'approccio di genere in situazioni di conflitto*. Centro Studi Difesa Civile. http://www.pacedifesa.org/public/documents/Quaderni_n.2.07.pdf.

1. Comprendere l'approccio di genere alla pace e alla sicurezza internazionale: uno sguardo a storia e teoria

La questione dell'adozione di una prospettiva di genere nell'ambito della pace e della sicurezza internazionale ha raggiunto la dovuta rilevanza istituzionale soltanto a partire dall'approvazione della Risoluzione UNSC 1325/2000, quindi nel corso dell'ultimo ventennio. Tuttavia, negli ambienti delle pensatrici e attiviste femministe, l'interesse per la questione e la mobilitazione in favore della pace, una pace non intesa come mera assenza di conflitti armati (c.d. *pace negativa*), bensì come *pace positiva*, realizzata tenendo in debita considerazione le esperienze e i punti di vista delle donne, risale almeno all'inizio del XX secolo: evento chiave – sebbene spesso dimenticato – che può e deve essere citato in dimostrazione di ciò è l'International Congress of Women (ICW) tenutosi a L'Aia nel 1915 (Blanchard, 2003; Tickner & True, 2018). Vi parteciparono più di millecinquecento donne provenienti da dodici paesi diversi – paesi di entrambi gli schieramenti, oltre che paesi neutrali – con l'obiettivo di riflettere insieme sulle cause del conflitto in ottica di prevenzione di ulteriori scontri armati e per elaborare delle proposte per la stesura di accordi di pace che ponessero fine alla Grande Guerra. A questo proposito, si ricorda che gli eventi della Prima guerra mondiale furono d'impulso perché lo studio delle relazioni internazionali emergesse come disciplina autonoma e, se nei medesimi anni le filosofe femministe già trattavano le questioni relative alle relazioni internazionali, è lecito affermare che non è stato il femminismo ad occuparsi in ritardo delle relazioni internazionali, bensì il settore delle relazioni internazionali ad interessarsi tardi al femminismo (Tickner & True, 2018). Preludio dell'ICW, nell'autunno del 1914, era stato un viaggio negli Stati Uniti intrapreso dall'ungherese Rosika Schwimmer e dall'inglese Emmeline-Pethick Lawrence, partite per cercare sostegno da parte delle donne statunitensi per mettere fine alla guerra in Europa (si sottolinea, infatti, che gli Stati Uniti in quel momento non erano ancora impegnati sul campo, ragion per cui il conflitto non aveva ancora assunto proporzioni mondiali). L'appello fu accolto, tra le altre, dalla filosofa pragmatista e femminista Jane Addams, la quale avrebbe poi ricoperto un ruolo di primo piano tanto nel Women's Peace Party (WPP) – confluito nella Women's International League for Peace and Freedom (WILPF) nel 1919 – quanto all'ICW, del quale fu nominata presidente (Tickner & True, 2018). Già prima di allora, comunque, le donne, tanto negli Stati Uniti quanto in Europa, avevano iniziato a formare dei gruppi

pacifisti, i quali erano soliti evidenziare le interconnessioni tra il tema della pace e il tema della giustizia economica e sociale, prospettiva ripresa dalle risoluzioni elaborate all'ICW. Al tempo, l'ICW fu un'iniziativa molto criticata dalla stampa e dalla politica (in alcuni paesi, come la Gran Bretagna e la Francia, i governi cercarono di impedire la partecipazione delle proprie cittadine, tramite arresti o negando loro la possibilità di viaggiare), e le risoluzioni ivi prodotte furono giudicate come irrealistiche e non praticabili, benché a posteriori si evinca che alcune di queste fossero molto simili ai Quattordici Punti di Wilson che sarebbero stati cruciali per lo sviluppo della vita di relazioni internazionali all'indomani della Prima guerra mondiale. Le risoluzioni elaborate a L'Aia, tra l'altro, erano state presentate al Presidente Wilson da Jane Addams e Emily Balch (Tickner & True, 2018).

Le risoluzioni erano suddivise in sette sezioni: la prima evidenziava la particolare vulnerabilità delle donne alla violenza in situazioni di conflitto; la seconda e la terza, facendo riferimento ai principi di autodeterminazione ed autogoverno, incoraggiava gli Stati a cessare i combattimenti quanto prima e avviare le trattative di pace, trattative che avrebbero dovuto includere sforzi di mediazione piuttosto che rese incondizionate, nonché l'istituzione di una conferenza delle nazioni neutrali che offrisse mediazione continua e il controllo democratico sulla politica estera di tutti gli Stati; la quarta parte incoraggiava l'istituzione di una Corte Internazionale di Giustizia permanente, oltre che l'indizione di una seconda conferenza a L'Aia a guerra conclusa; la quinta e la sesta sezione erano volte a promuovere la partecipazione ai tavoli negoziali di rappresentanti dei cittadini e delle cittadine e il controllo statale sulla produzione e il commercio internazionale di armi in sostituzione dell'industria privata²; la settima e ultima sezione programmava l'invio di alcune delegate dell'ICW presso i legislatori tanto dei paesi belligeranti quanto di quelli neutrali per promuovere le risoluzioni dell'ICW stesso (Tickner & True, 2018).

Le Risoluzioni approvate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite un secolo dopo, come si osserverà nel dettaglio nel corso del secondo paragrafo, presentano notevoli somiglianze con quanto concluso dalle donne all'ICW, a inequivocabile dimostrazione

² L'idea alla base di questa proposta era che non sarebbe stato possibile garantire la pace se la produzione di armi e munizioni fosse rimasta in capo alle aziende private, quindi in capo a soggetti operanti secondo una logica di profitto (Tickner & True, 2018).

del loro pionierismo. È tuttavia doveroso precisare che i loro presupposti teorici erano impregnati di una retorica maternalista legata a un concetto statico di maternità, prospettiva che il femminismo contemporaneo rigetta perché rafforza l'idea delle donne "per natura" relegate nella sfera privata ed escluse dalla sfera pubblica (Tickner & True, 2018). In aggiunta, si precisa che non si può parlare propriamente di ottica di genere, quanto di ottica femminista, dal momento che il concetto stesso di genere all'epoca non era ancora stato elaborato. L'elaborazione di questo concetto, infatti, risale alla metà degli anni Settanta: come ricordato da Del Turco (2007), la coppia concettuale *Sesso e genere* fu proposta nel 1974 da Gayle Rubin nella sua opera *Lo scambio delle donne. Note sull'economia politica del sesso* basata su ricerche antropologiche e psicoanalitiche e finalizzata a dimostrare che la differenza di genere è ciò che le donne devono combattere. Tale concetto – che integra al dato biologico del sesso le aspettative sociali e culturali circa i ruoli e le identità di donne e uomini – ha iniziato ad acquisire rilevanza nel sistema della cooperazione internazionale soltanto negli anni Ottanta (Del Turco, 2007).

Prima di allora, e in particolare negli anni Cinquanta e Sessanta, era invalsa una prospettiva dai caratteri essenzialmente assistenzialisti, limitata e limitante in quanto riferita al ruolo delle donne nella sola sfera domestica, dunque un ruolo riproduttivo e di cura (approccio *welfare*); successivamente, negli anni Settanta, furono fatti dei primi passi in avanti con il cosiddetto approccio *Women In Development (WID)*, il quale includeva le donne nel discorso sullo sviluppo come un target specifico di beneficiarie per degli interventi volti a colmare il divario esistente tra donne e uomini nell'accesso a determinate opportunità, ma senza intaccare il problema alla radice, ossia senza agire sulle cause strutturali della disuguaglianza tra i sessi (Del Turco, 2007). L'approccio *Gender And Development (GAD)*, concepito appunto negli anni Ottanta, non solo considera le differenti aspettative riposte e i differenti ruoli imposti dalla società su donne e uomini così come erano permeati nei programmi di sviluppo, ma riconosce l'*agency* delle donne, prevedendo, quindi, un loro ruolo attivo nei programmi di sviluppo oltre a quello di sole beneficiarie, a cui si aggiunge il ruolo di un reciproco, vale a dire gli uomini (Del Turco, 2007). Da lì in avanti, l'approccio GAD si è coerentemente inserito e stabilizzato all'interno del settore dello sviluppo. Coevi furono i primi tentativi di inserimento di un approccio di genere nel settore della pace, ma questi all'inizio ebbero

minor risalto, per poi essere stabilmente integrati nelle politiche di pace dopo la fine della Guerra fredda (Del Turco, 2007).

Nel 1972, su proposta della Commissione sulla Condizione della Donna (CSW), l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite proclamò il 1975 Anno Internazionale della Donna. La proposta iniziale della CSW prevedeva di focalizzare il dibattito sui temi di uguaglianza e sviluppo, ai quali fu aggiunto il tema della pace proprio dall'UNGA, con il preciso scopo di valorizzare il tanto sottovalutato contributo delle donne alla costruzione della pace. In questo contesto, a Città del Messico, dal 19 al 22 luglio, si tenne la prima Conferenza Internazionale sulle Donne, alla quale parteciparono rappresentanti di oltre 133 Stati. Un elemento di assoluta novità fu dato dalla partecipazione di 6000 rappresentanti di 80 ONG e organizzazioni della società civile all'incontro parallelo della Tribuna dell'Anno Internazionale della Donna. La Dichiarazione finale della Conferenza di Città del Messico costituisce una sintesi delle diverse posizioni dei paesi partecipanti: maggiormente attenti al tema dell'uguaglianza tra i sessi erano gli Stati del blocco occidentale, mentre quelli del blocco orientale ponevano l'accento sulla tematica della pace e i paesi del Sud del mondo portavano l'attenzione sulla questione dello sviluppo, il tutto in linea con i loro diversi percorsi storici e sociali, nonché con il contesto geopolitico della Guerra fredda (Speziali, 2016); vi leggiamo infatti:

Women have a vital role to play in the promotion of peace in all spheres of life: in the family, the community, the nations and the world. As such, women must participate equally with men in the decision-making processes which help to promote peace at all levels³.

Come menzionato pocanzi, la stabilizzazione dell'approccio di genere nelle politiche di pace avvenne in seguito alla fine della Guerra fredda. Questo fu favorito da un più generale cambiamento nel modo di concepire la pace – non più identificata con la mera assenza di violenza, in favore del concetto di *pace positiva* – e di definire gli interventi. Venne così ad affermarsi il *peacekeeping multifunzionale*, volto ad affiancare alle

³ UN World Conference on Women; *Declaration of Mexico on the Equality of Women and Their Contribution to Development and Peace*, 1975 (E/CONF 66/34), citata in Del Turco, L. (2007). *Donne e politiche di pace. L'approccio di genere in situazioni di conflitto*. Centro Studi Difesa Civile.

http://www.pacedifesa.org/public/documents/Quaderni_n.2.07.pdf.

tradizionali missioni internazionali finalizzate alla cessazione dei conflitti (*peacemaking*) un'azione integrata e multilivello aspirante alla tutela dei diritti umani, alla democratizzazione e al sostegno allo sviluppo, messi a sistema in funzione della costruzione della pace (*peacebuilding*). Essendo il *peacekeeping multifunzionale* basato su un approccio multilivello, consentì una maggiore partecipazione, soprattutto come parti terze e in contesti informali, di categorie quali i giovani e le donne (Del Turco, 2007).

Con la Conferenza di Vienna del 1993, che sancì il riconoscimento dei diritti delle donne come parte integrante, inalienabile e indivisibile della categoria universale dei diritti umani, e con la Piattaforma d'azione della IV Conferenza mondiale dedicata alle donne, tenutasi a Pechino nel 1995, l'approccio di genere superò ufficialmente l'ottica settoriale e divenne applicabile al contesto della difesa della pace e dei diritti umani a tutto tondo (Del Turco, 2007). Fu a questo punto che il *gender mainstreaming*, già presente nel dibattito alla Conferenza di Nairobi del 1985, iniziò a costituire una strategia concreta e universale per la definizione delle politiche in tutti i settori, ivi compreso quello della pace e della sicurezza, "in modo che prima che le decisioni siano prese venga condotta una analisi degli effetti rispettivamente per le donne e per gli uomini"⁴. Nel 1997, il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) indicò in una serie di risoluzioni i principi di base del *gender mainstreaming*, tra cui si annovera l'effettuazione di analisi di genere fondate su dati scorporati per sesso (Del Turco, 2007). Negli stessi anni, mutò il modo di intendere il concetto di sicurezza: da sempre riferito alla difesa del territorio da attacchi esterni, alla tutela degli interessi nazionali in materia di politica estera e alla sicurezza globale da una minaccia nucleare, a metà degli anni Novanta si declinò nella nuova frontiera della *human security*, sarebbe a dire la protezione delle persone e delle popolazioni, all'interno così come all'esterno dei confini nazionali (Del Turco, 2007). Questo presupponeva un'apertura da parte degli Stati della comunità internazionale a una limitazione della propria sovranità, in particolar modo in virtù della dottrina della responsabilità di proteggere che stava emergendo. Questo spianò la strada alla successiva affermazione del concetto di *gender security*, fondata sulla duplice visione delle donne

⁴ A/CONF.177/20, paragrafo 189, citato in Del Turco, L. (2007). *Donne e politiche di pace. L'approccio di genere in situazioni di conflitto*. Centro Studi Difesa Civile. http://www.pacedifesa.org/public/documents/Quaderni_n.2.07.pdf.

come target specifico di determinate forme di violenza (e.g., stupro utilizzato come strumento di guerra), e come presenza benefica, dove il beneficio è costituito dalla loro partecipazione attiva nel settore della pace – comprendente tanto la definizione delle politiche in materia quanto le missioni sul campo – che consente un ampliamento del ventaglio di competenze impiegabili (Del Turco, 2007).

Contestualmente, nel corso della seconda metà del Novecento, andò sviluppandosi la teoria femminista della sicurezza, in netta contrapposizione con la scuola realista che dominava il settore delle relazioni internazionali (Blanchard, 2003). Mentre il realismo (neorealismo a partire dagli anni Settanta) pone l'accento sullo studio dello scenario internazionale *così com'è* piuttosto che occuparsi di *come dovrebbe essere*, privilegia lo Stato e il settore militare, considera la violenza come endemica e l'anarchia nel sistema internazionale come inevitabile, e declina la sicurezza esclusivamente in termini di difesa della sovranità e dell'interesse nazionale di ciascuno Stato, la teoria femminista amplia il concetto stesso di sicurezza oltre il confine della sfera militare e critica il modo in cui la teoria realista è essenzialmente patriarcale, essendo un filone dominato da un'élite di uomini bianchi, che, data la preminenza a lungo indiscussa nella teoria delle relazioni internazionali, ha fatto sì che il settore si sviluppasse come un settore mascolinizzato e costringesse ai margini le donne con le caratteristiche e le sensibilità considerate tipicamente femminili – a cui le donne sono obbligate a rinunciare in favore di un modello di *leadership maschile* se desiderano fare carriera ed essere prese sul serio –, non riconoscendo il contributo fattuale che le donne hanno sempre giocato nella riuscita di attività di politica estera pur non ricoprendo ruoli ufficiali (e.g., le mogli dei diplomatici), a dimostrazione della struttura di genere che ha sempre sostenuto le relazioni internazionali (Blanchard, 2003).

Sulla base di queste importanti rivoluzioni prospettiche e grazie alle incessanti spinte dell'attivismo femminista (con particolare riferimento all'azione di lobbying presso le Nazioni Unite), si è poi giunti all'approvazione della già citata Risoluzione 1325/2000 da parte del Consiglio di Sicurezza. Questa risoluzione riveste un'importanza fondamentale non solo perché ha aperto la strada alla definizione di quel più ampio programma d'azione che va sotto il nome di Agenda Donne, Pace e Sicurezza, sul quale ad oggi è incardinata l'azione in materia di pace e sicurezza in prospettiva di genere a livello universale, regionale e nazionale, ma anche per il forte valore che assume il fatto stesso che per la

prima volta il più importante e influente organo internazionale competente in materia di pace e sicurezza si sia espresso sulla faccenda (Del Turco, 2007), caricando l'obiettivo dell'adozione di una prospettiva di genere negli sforzi verso la costruzione della pace e la garanzia della sicurezza di un'autorevolezza che non poteva vantare fintanto che era stato oggetto solamente di dichiarazioni di principi e non di atti aventi forza di *hard law*, avviando di conseguenza un processo di portata più vasta e con un impatto maggiore, sebbene i risultati ottenuti finora non si possano ancora dire soddisfacenti, come si argomenterà più precisamente nel secondo capitolo. Ogni anno, nell'anniversario dell'approvazione della UNSCR 1325/2000, si concentrano una serie di eventi e iniziative per monitorare lo stato dell'arte. Essi comprendono i *Reports* ad hoc del Segretario Generale delle Nazioni Unite, gli *Statements* del Presidente del Consiglio di Sicurezza e gli *Open Debates* presso l'UNSCR stesso, a cui partecipano, oltre ai suoi membri, anche rappresentanti di Stati che non dispongono di un seggio al Consiglio di Sicurezza, rappresentanti di agenzie specializzate, delle organizzazioni regionali e delle organizzazioni di società civile (Del Turco, 2007).

La ricostruzione storica fin qui proposta, però, non chiarisce completamente da dove sorga la necessità di adottare una prospettiva di genere nell'ambito della pace e della sicurezza internazionale. In altre parole, non mostra tutti i punti di contatto tra le questioni di genere e le questioni di pace.

Richiamando un articolo pubblicato da Warren e Cady del 1994, sostengo che le connessioni rilevabili tra la dimensione del femminismo e del genere e la dimensione della pace sono in totale di sei tipi: *a)* concettuale; *b)* empirica/esperienziale; *c)* storica; *d)* politica; *e)* simbolica/linguistica; *f)* psicologica.

La *dimensione concettuale* è riconducibile a una parte del discorso già affrontata durante questa trattazione, nello specifico alla stretta relazione tra il concetto di *pace positiva* e l'essenza del femminismo, in quanto parimenti focalizzati sul concetto e la logica della dominazione, e finalizzati all'eliminazione di sistemi di dominazione ingiustificati,

tipicamente patriarcali⁵. Il patriarcato come sistema si lega alla convinzione che imporre il dominio sulle persone e sui territori attraverso la guerra sia giusto.

Ho già fornito cenni anche alla *dimensione empirica/esperienziale*, vale a dire la dimensione che concerne nel concreto le condizioni specifiche delle donne e la loro maggiore vulnerabilità nelle situazioni di conflitto e crisi umanitaria.

La *dimensione storica* si basa sull'osservazione e l'analisi degli eventi bellici che si sono succeduti in luoghi ed epoche diverse, presentando tuttavia tratti in comune per quanto riguarda il trattamento riservato alle donne. L'esempio più calzante è quello dello stupro utilizzato come strumento di guerra – una pratica così consolidata da essere praticamente normalizzata – ma si può porre l'attenzione anche sulla misoginia insita negli insegnamenti impartiti nei contesti militari, i quali spaziano dagli insulti sessisti contenuti in cori diffusi tra i soldati fino alle punizioni previste per coloro i quali dimostrino di avere degli atteggiamenti *unsoldier-like*, cioè non conformi ai canoni di mascolinità (tossica) che il contesto militare fa propri.

La *dimensione politica* esalta, invece, la capacità delle donne di avviare e condurre battaglie cruciali, per esempio nel contesto dell'ecofemminismo.

La *dimensione linguistica/simbolica* è rappresentata dalla critica femminista del linguaggio sessista-naturista-guerresco che “pone le donne e la natura non-umana in una posizione di inferiorità naturalizzando le donne e femminilizzando la natura”⁶, considerando entrambe alla stregua di oggetti da conquistare e dominare. Ne è un esempio il concetto di *verginità nucleare* che crea un immediato parallelismo tra le armi nucleari e la dominazione sessuale maschile sulle donne. Warren e Cady (1994), citando Cohn (1989), a questo proposito ricordano anche i nomi delle bombe atomiche con cui furono colpite Hiroshima e Nagasaki: *Little Boy* e *Fat Man*, nomi volti ad esaltare il potere della tecnologia, in mano agli uomini, di distruggere, contrapposto alla forza procreatrice della natura e delle donne.

⁵ Warren (1987, 1989, 1990, 1994) definisce *patriarcali* tutti i quadri concettuali che spiegano, giustificano e mantengono la subordinazione delle donne agli uomini.

⁶ Warren, K. J., & Cady D. L. (1994). *Feminism and Peace: Seeing Connections*. *Hypatia* 9(2): 4–20. <https://www.jstor.org/stable/3810167>.

La *dimensione psicologica*, infine, pone l'accento sulle ricadute psicologiche dell'immaginario di naturalizzazione delle donne e femminilizzazione della natura: esso genera un modo di pensare e di comportarsi, oltre che istituzioni, che non sono salutari per l'umanità in generale, e per le donne e per il pianeta in modo particolare. Pur restando valida, questa narrazione presenta un limite che non deve indurci nell'errore di semplificare eccessivamente e stereotipare i ruoli ricoperti da donne e uomini negli scenari di guerra: essa esclude riferimenti alle donne che hanno contribuito attivamente a dei conflitti invece di opporvisi, donne guerriere, donne violente, donne che rappresentano un'anomalia rispetto all'immaginario comune, e fa altrettanto con i riferimenti agli uomini pacifisti (Blanchard, 2003).

Con il passare del tempo, attori operanti a diversi livelli hanno consolidato diversi approcci e pratiche per elaborare programmi d'azione sulla pace e la sicurezza in ottica di genere, riconducibili a tre differenti posizioni: il già citato *gender mainstreaming*, che serve a garantire che gli aiuti dispiegati sortiscano effetti per tutti e tutte, in un'ottica umanitaria che si rifà al principio di imparzialità; il *gender balance*, la cui ottica di base guarda invece alla tutela dei diritti umani, che svolge un'azione di garanzia delle pari opportunità; l'*empowerment* inteso come un mezzo per porre rimedio agli squilibri sociali tra donne e uomini, da includersi in azioni di intervento che affiancano al soddisfacimento dei *bisogni pratici* (come l'approvvigionamento di cibo e acqua) quella dei *bisogni strategici* (come la formazione professionale e la consapevolezza sui propri diritti) delle donne, inerenti alla sfera sociale, economica e politica, dunque funzionali a un miglioramento della condizione delle donne beneficiarie (Del Turco, 2007).

In definitiva, le politiche possono essere classificate secondo tre parametri *a) gender blind*, qualora non riconoscano l'esistenza di differenze tra i ruoli, le responsabilità e i bisogni di donne e uomini (a cui si contrappongono le politiche cosiddette *gender aware*); *b) gender neutral*, qualora mirino alla sola soddisfazione dei bisogni pratici, tralasciando l'aspetto relativo alle differenze e senza tentare di incidere su di esse; *c) gender redistribution*, quando ambiscono a un ribilanciamento delle relazioni tra donne e uomini attraverso il soddisfacimento anche dei summenzionati bisogni strategici (Del Turco, 2007).

Oggigiorno non soltanto occorre soffermarsi sugli obiettivi raggiunti e disattesi per capire come procedere con il *gender mainstreaming* e migliorare tutto l'impianto dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, ma bisogna anche interrogarsi criticamente sui presupposti che hanno condotto alla forma attuale di quest'ultima: essa, infatti, è espressione di istanze e teorie appartenenti al movimento femminista occidentale e, come denunciato dalle femministe post-colonialiste, tende a riprodurre una logica coloniale nelle azioni rivolte alle donne dei paesi del Sud del mondo (Deiana, 2021); in aggiunta, la DPS così com'è stata formulata si è distaccata dagli ideali dell'antimilitarismo puro dei movimenti delle femministe pacifiste della prima ora (Deiana, 2021). Infine, nel contesto contemporaneo le tematiche di genere non possono essere affrontate nella cornice ristretta ed escludente del binarismo maschio-femmina e senza tenere in considerazione i diritti e i bisogni specifici della comunità LGBTQIA+, come sarà approfondito nel corso del secondo capitolo.

2. L'Agenda Donne, Pace e Sicurezza delle Nazioni Unite: struttura e contenuti fondamentali

Come già riportato, il principale punto di riferimento per favorire l'adozione della prospettiva di genere nell'ambito della pace e della sicurezza internazionale è costituito dall'Agenda Donne, Pace e Sicurezza delle Nazioni Unite. Essa si compone di 10 risoluzioni del Consiglio di Sicurezza – giuridicamente vincolanti per gli Stati membri dell'ONU – approvate in un periodo compreso tra il 2000 e il 2019 e raggruppabili come segue: *a)* la Risoluzione 1325/2000 fornisce la base per le successive e contiene il riconoscimento dell'impatto specifico dei conflitti armati sulle donne, del particolare contributo di queste alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti e nei processi di peacekeeping e peacebuilding, nonché dell'importanza di realizzare una partecipazione delle donne nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza che sia equa, piena e attiva (Deiana, 2021); *b)* le Risoluzioni 1889/2009, 2122/2013, 2242/2015 e 2493/2019 si concentrano sull'obiettivo di una maggiore partecipazione delle donne nei processi di pace; *c)* le Risoluzioni 1820/2008, 1888/2009, 1960/2010, 2106/2013, 2467/2019, invece, si occupano della violenza sessuale perpetrata ai danni delle donne durante i conflitti, riconosciuta nella categoria dei crimini di guerra. Gli obiettivi contenuti nelle risoluzioni

complessivamente intese si esplicitano in quattro linee di azione, i cosiddetti quattro pilastri, tra cui esistono importanti interconnessioni:

1. **Partecipazione:** comprende le azioni finalizzate a un maggior coinvolgimento delle donne nei processi di pace a tutti i livelli decisionali (Deiana, 2021). Un maggior coinvolgimento delle donne (e della popolazione civile complessivamente intesa) era già parte degli obiettivi delle donne dell'ICW. L'esperienza storica ha dimostrato la necessità di prevedere meccanismi specifici che richiedano il coinvolgimento delle donne nei processi decisionali istituzionali, altrimenti le loro voci e le loro esperienze non hanno chance di essere prese seriamente in considerazione (Tickner & True, 2018). Escludere le donne dai processi di pace non è soltanto una forma di discriminazione nei loro confronti, ma costituisce anche una grave perdita per gli stessi processi di pace: come riportato ancora una volta da Tickner e True (2018), la presenza delle donne aumenta del 20% la probabilità che un accordo di pace duri almeno due anni e del 35% la probabilità che duri stabilmente nel tempo, che queste partecipino in qualità di mediatrici, negoziatrici, firmatarie e/o testimoni; effetti simili si riscontrano anche quando l'influenza che esercitano è esterna (i.e., in qualità di attiviste nei movimenti di protesta per la pace).
2. **Protezione:** fa riferimento alle azioni di contrasto della violenza di genere e della violenza sessuale nelle situazioni di conflitto, emergenza e crisi umanitaria (Deiana, 2021). Anche all'ICW le donne che vi parteciparono tennero in considerazione gli aspetti più ampi dell'impatto che i conflitti armati hanno sulla popolazione civile (composta prevalentemente da donne, bambini e bambine), dalle perdite ai traumi. Inoltre, si fecero promotrici dell'istituzione di una Corte Penale Internazionale; essa ad oggi esiste, ma raramente si è occupata davvero di questioni concernenti i diritti umani delle donne (Tickner & True, 2018).
3. **Prevenzione:** delinea le strategie di intervento volte a prevenire la violenza contro le donne (Deiana, 2021). A questo proposito, il merito dell'ICW non è soltanto quello di aver prefigurato un sistema internazionale basato sulla cooperazione e il

multilateralismo, anticipando quella che sarebbe stata poi la Società delle Nazioni, ma anche quello di aver teorizzato, sulla base del pensiero pragmatista e ben prima che la DPS venisse elaborata e si esprimesse in questi termini, che la pace positiva trovi terreno fertile nei movimenti dal basso, nelle comunità (Tickner & True, 2018).

4. *Relief and recovery*: prescrive le misure atte a riconoscere e affrontare il differente impatto di genere nel contesto delle crisi umanitarie (Deiana, 2021). Questa parte della DPS ha a che vedere con il riconoscimento del ruolo delle donne nelle situazioni di conflitto, riconoscimento che anche le donne dell'ICW non mancarono di presentare, partendo dall'evidenza che, nel momento in cui gli uomini si erano recati al fronte, le donne avevano dovuto sostituirli sui luoghi di lavoro. Proprio su questa base argomentavano che le donne avessero preso parte allo sforzo bellico e pertanto avessero diritto a partecipare parimenti ai processi post-conflitto (Tickner & True, 2018).

Osserviamo ora più nel dettaglio che cosa prevedono le singole risoluzioni. Come già ricordato in precedenza, la prima, ossia la Risoluzione 1325/2000, con i suoi 18 paragrafi e gli ampi obiettivi dalla forza vincolante ivi sanciti, ha rappresentato una svolta fondamentale affinché le particolari esperienze che le donne fanno dei conflitti, tra esigenze specifiche e competenze speciali, iniziassero ad essere prese seriamente in considerazione nelle politiche di pace e sicurezza, dato l'alto livello di autorità dell'organo che l'aveva approvata, cioè il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che con essa si è impegnato a favorire il coinvolgimento delle donne avvalendosi di un approccio olistico. Questo significa che la partecipazione delle donne e l'attenzione ai loro bisogni è da considerarsi in tutti gli scenari di crisi, in tutte le fasi della loro gestione, dai processi decisionali (a tutti i livelli) fino alle operazioni sul terreno; nel contesto della prevenzione dei conflitti così come in quello della costruzione e del mantenimento della pace negli scenari postbellici; tanto per le azioni umanitarie durante i conflitti quanto per la ricostruzione in seguito ad essi (Del Turco, 2007):

1. Urges Member States to ensure increased representation of women at all decision-making levels in national, regional and international institutions and mechanisms for the prevention, management, and resolution of conflict;

5. Expresses its willingness to incorporate a gender perspective into peacekeeping operations, and urges the Secretary-General to ensure that, where appropriate, field operations include a gender component;

8. Calls on all actors involved, when negotiating and implementing peace agreements, to adopt a gender perspective, including, inter alia: (a) The special needs of women and girls during repatriation and resettlement and for rehabilitation, reintegration and post-conflict reconstruction; (b) Measures that support local women's peace initiatives and indigenous processes for conflict resolution, and that involve women in all of the implementation mechanisms of the peace agreements; (c) Measures that ensure the protection of and respect for human rights of women and girls, particularly as they relate to the constitution, the electoral system, the police and the judiciary;

La Risoluzione 1889/2009, quarta in ordine cronologico, nei suoi 20 paragrafi affronta gli ostacoli alla realizzazione dell'obiettivo della piena partecipazione delle donne e stabilisce degli indicatori per il monitoraggio (Deiana, 2021):

1. Urges Member States, international and regional organisations to take further measures to improve women's participation during all stages of peace processes, particularly in conflict resolution, post-conflict planning and peacebuilding, including by enhancing their engagement in political and economic decision-making at early stages of recovery processes, through inter alia promoting women's leadership and capacity to engage in aid management and planning, supporting women's organizations, and countering negative societal attitudes about women's capacity to participate equally;

9. Urges Member States, United Nations bodies, donors and civil society to ensure that women's empowerment is taken into account during post-conflict needs assessments and planning, and factored into subsequent funding disbursements and programme activities, including through developing transparent analysis and tracking of funds allocated for addressing women's needs in the post-conflict phase;

17. Requests the Secretary-General to submit to the Security Council within 6 months, for consideration, a set of indicators for use at the global level to track implementation of its resolution 1325 (2000), which could serve as a common basis for reporting by relevant United Nations entities, other international and regional organizations, and Member States, on the implementation of resolution 1325 (2000) in 2010 and beyond;

Su questa stessa scia, la Risoluzione 2122/2013, nei suoi 19 paragrafi, prevede azioni concrete per favorire l'aumento della partecipazione delle donne nella governance della pace, oltre che una maggiore inclusione della società civile (Deiana, 2021):

1. Recognizes the need for consistent implementation of resolution 1325 (2000) in its own work and intends to focus more attention on women's leadership and participation in conflict resolution and peacebuilding, including by monitoring progress in implementation, and addressing challenges linked to the lack and quality of information and analysis on the impact of armed conflict on women and girls, the role of women in peacebuilding and the gender dimensions of peace processes and conflict resolution;

6. Recognizes the importance of interactions of civil society, including women's organizations, with members of the Council at headquarters and during Council field missions and commits to ensuring that its periodic field visits to conflict areas include interactive meetings with local women and women's organizations in the field;

Successivamente, la Risoluzione 2242/2015, in linea con gli sforzi globali che, nel periodo della sua approvazione si concentravano sulla lotta al terrorismo transnazionale, nei suoi 18 paragrafi si sofferma sull'approfondimento dell'implementazione della DPS, prevedendo una maggiore integrazione tra le unità operative e i diversi contesti e, appunto, estendendosi al campo del controterrorismo (Deiana, 2021):

5. Recognizes the ongoing need for greater integration of resolution 1325 (2000) in its own work in alignment with resolution 2122 (2013), including the need to address challenges linked to the provision of specific information

and recommendations on the gender dimensions of situations on the Council's agenda, to inform and help strengthen the Council's decisions, and therefore in addition to elements set out in resolution 2122 (2013), and in accordance with established practice and procedure [...];

6. Expresses its intention, when adopting or renewing targeted sanctions in situations of armed conflict, to consider designating, as appropriate, those actors, including those in terrorist groups, engaged in violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights, including sexual and gender-based violence, forced disappearances, and forced displacement, and commits to ensuring that the relevant expert groups for sanctions committees have the necessary gender expertise;

11. Calls for the greater integration by Member States and the United Nations of their agendas on women, peace and security, counter-terrorism and countering-violent extremism which can be conducive to terrorism, requests the Counter-Terrorism Committee (CTC) and the Counter-Terrorism Committee Executive Directorate (CTED) to integrate gender as a cross-cutting issue throughout the activities within their respective mandates, including within country specific assessments and reports, recommendations made to Member States, facilitating technical assistance to Member States, and briefings to the Council, encourages the CTC and CTED to hold further consultations with women and women's organizations to help inform their work, and further encourages the Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF) to take the same approach in activities within its mandate;

12. Urges Member States and requests relevant United Nations entities, including CTED within its existing mandate and in collaboration with UN - Women, to conduct and gather gender-sensitive research and data collection on the drivers of radicalization for women, and the impacts of counter-terrorism strategies on women's human rights and women's organizations, in order to develop targeted and evidence-based policy and programming responses, and to ensure United Nations monitoring and assessment mechanisms and processes mandated to prevent and respond to violent

extremism, which can be conducive to terrorism, have the necessary gender expertise to fulfil their mandates, including relevant sanctions experts groups and bodies established to conduct fact finding and criminal investigations;

Ancora in materia di partecipazione, la Risoluzione 2493/2019, la risoluzione più recente, nei suoi 11 paragrafi si preoccupa del tema dell'*accountability*, oltre che del rafforzamento dell'implementazione della DPS e dei fondi in supporto dell'inclusione delle donne (Deiana, 2021):

5. Calls on Member States to promote all the rights of women, including civil, political and economic rights, urges them to increase their funding on women, peace and security including through more aid in conflict and post-conflict situations for programmes that further gender equality and women's economic empowerment and security, as well as through support to civil society, and to support countries in armed conflict and post-conflict situations, including through access to education, training and capacity-building, in their implementation of women, peace and security resolutions, further calls for increased international development cooperation related to women's empowerment and gender equality and invites aid providers to continue to track the gender focus of aid contributions and provide further information and assessment on this progress;

6. Strongly encourages Member States to create safe and enabling environments for civil society, including formal and informal community women leaders, women peacebuilders, political actors, and those who protect and promote human rights, to carry out their work independently and without undue interference, including in situations of armed conflict, and to address threats, harassment, violence and hate speech against them;

Rispetto, invece, al focus sulla violenza sessuale durante i conflitti, la Risoluzione 1820/2008, nei suoi 16 paragrafi, riconosce la violenza sessuale come parte della categoria delle *gross violations* dei diritti umani, prevedendo dei parametri legali per perseguirla in quanto tale, oltre che una formazione specifica per le truppe dispiegate affinché sappiano prevenire episodi di violenza sessuale durante i conflitti, ma anche nei campi profughi, e reagire correttamente a quelli che si verificano (Deiana, 2021):

3. Demands that all parties to armed conflict immediately take appropriate measures to protect civilians, including women and girls, from all forms of sexual violence, which could include, inter alia, enforcing appropriate military disciplinary measures and upholding the principle of command responsibility, training troops on the categorical prohibition of all forms of sexual violence against civilians, debunking myths that fuel sexual violence, vetting armed and security forces to take into account past actions of rape and other forms of sexual violence, and evacuation of women and children under imminent threat of sexual violence to safety; and requests the Secretary-General, where appropriate, to encourage dialogue to address this issue in the context of broader discussions of conflict resolution between appropriate UN officials and the parties to the conflict, taking into account, inter alia, the views expressed by women of affected local communities;

4. Notes that rape and other forms of sexual violence can constitute a war crime, a crime against humanity, or a constitutive act with respect to genocide, stresses the need for the exclusion of sexual violence crimes from amnesty provisions in the context of conflict resolution processes, and calls upon Member States to comply with their obligations for prosecuting persons responsible for such acts, to ensure that all victims of sexual violence, particularly women and girls, have equal protection under the law and equal access to justice, and stresses the importance of ending impunity for such acts as part of a comprehensive approach to seeking sustainable peace, justice, truth, and national reconciliation;

8. Encourages troop and police contributing countries, in consultation with the Secretary-General, to consider steps they could take to heighten awareness and the responsiveness of their personnel participating in UN peacekeeping operations to protect civilians, including women and children, and prevent sexual violence against women and girls in conflict and post-conflict situations, including wherever possible the deployment of a higher percentage of women peacekeepers or police;

La risoluzione successiva, la UNSCR 1888/2009, dedica 29 paragrafi al tema del rafforzamento del mandato delle operazioni di *peacekeeping* in materia di protezione dalla violenza sessuale (Deiana, 2021):

10. Reiterates its intention, when adopting or renewing targeted sanctions in situations of armed conflict, to consider including, where appropriate, designation criteria pertaining to acts of rape and other forms of sexual violence; and calls upon all peacekeeping and other relevant United Nations missions and United Nations bodies, in particular the Working Group on Children and Armed Conflict, to share with relevant United Nations Security Council sanctions committees, including through relevant United Nations Security Council Sanction Committees' monitoring groups and groups of experts, all pertinent information about sexual violence;

12. Decides to include specific provisions, as appropriate, for the protection of women and children from rape and other sexual violence in the mandates of United Nations peacekeeping operations, including, on a case-by-case basis, the identification of women's protection advisers (WPAs) among gender advisers and human rights protection units, and requests the Secretary-General to ensure that the need for, and the number and roles of WPAs are systematically assessed during the preparation of each United Nations peacekeeping operation;

La Risoluzione 1960/2010, articolata in 19 paragrafi, si esprime circa l'importanza di condurre analisi sul fenomeno della violenza nelle situazioni di conflitto sulla base di dati disaggregati per sesso, del contrasto all'impunità tramite una serie di misure, tra cui figura anche il ricorso alla Corte Penale Internazionale (Deiana, 2021):

5. Calls upon parties to armed conflict to make and implement specific and time-bound commitments to combat sexual violence, which should include, inter alia, issuance of clear orders through chains of command prohibiting sexual violence and the prohibition of sexual violence in Codes of Conduct, military field manuals, or equivalent; and further calls upon those parties to make and implement specific commitments on timely investigation of alleged abuses in order to hold perpetrators accountable;

La questione dell'*accountability* e dell'impunità è ripresa dalla UNSCR 2106/2013. I suoi 23 paragrafi sono dedicati al rafforzamento e all'operazionalizzazione delle misure volte a contrastare l'impunità, tra cui il supporto alle vittime per l'accesso alla giustizia (Deiana, 2021). Non mancano ulteriori riferimenti all'operato dell'ICC, nonché l'attenzione alla questione della trasmissione dell'infezione da HIV/AIDS:

3. Notes that the fight against impunity for the most serious crimes of international concern committed against women and girls has been strengthened through the work of the ICC, ad hoc and mixed tribunals, as well as specialized chambers in national tribunals; reiterates its intention to continue forcefully to fight impunity and uphold accountability with appropriate means;

4. Draws attention to the importance of a comprehensive approach to transitional justice in armed conflict and post-conflict situations, encompassing the full range of judicial and non-judicial measures, as appropriate;

20. Notes the link between sexual violence in armed conflict and post-conflict situations and HIV infection, and the disproportionate burden of HIV and AIDS on women and girls as a persistent obstacle and challenge to gender equality; and urges United Nations entities, Member States and donors to support the development and strengthening of capacities of national health systems and civil society networks in order to provide sustainable assistance to women and girls living with or affected by HIV and AIDS in armed conflict and post-conflict situations;

Infine, la Risoluzione 2467/2019 articola in 37 paragrafi un approccio *survivor-centred* finalizzato alla prevenzione della violenza sessuale durante i conflitti e alla persecuzione degli atti di violenza sessuale compiuti, parallelamente all'*accountability* degli Stati (Deiana, 2021):

16. Encourages Member States to adopt a survivor-centered approach in preventing and responding to sexual violence in conflict and post-conflict situations, ensuring that prevention and response are non-discriminatory and

specific, and respect the rights and prioritize needs of survivors, including groups that are particularly vulnerable or may be specifically targeted, and notably in the context of their health, education, and participation, and in this regard the Council [...];

L'approccio *survivor-centred* comprende che: *a)* le cure necessarie siano assicurate a tutte le vittime di una violenza sessuale e di violenza di genere senza alcuna discriminazione e tenendo in considerazione gli specifici bisogni di ciascuna; *b)* sia tenuto in debita considerazione il collegamento tra la violenza sessuale perpetrata nelle situazioni di conflitto e post-conflitto e la diffusione del virus HIV/AIDS, oltre che il peso sproporzionato che l'infezione ha su donne e bambine, ulteriore ostacolo al raggiungimento della parità di genere; *c)* si mobilitino persone che, a livello nazionale e locale, rivestono posizioni di leadership tradizionale, religiosa o comunitaria affinché promuovano una corretta informazione sulla tematica della violenza sessuale con l'obiettivo di prevenire le situazioni di stigmatizzazione e marginalizzazione a cui sono sovente costrette le sopravvissute e le loro famiglie, di reintegrare i loro bambini nella comunità e di combattere l'impunità degli autori del reato; *d)* gli Stati garantiscano l'opportunità per le sopravvissute alla violenza sessuale e di genere di partecipare a tutte le fasi della cosiddetta *giustizia di transizione*.

Sulla base di quanto fin qui illustrato, si può intuitivamente concludere che le Nazioni Unite siano la principale istituzione a livello mondiale che si fa promotrice del mainstreaming di genere nelle politiche di pace (Del Turco, 2007). Sono impegnati in questo senso i suoi organi principali (Consiglio di Sicurezza, Segretariato, Assemblea Generale) e diversi organismi specializzati, soprattutto lo UN Women⁷. Inoltre, nell'implementazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza sono coinvolti anche l'Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR), l'Ufficio di Coordinamento per gli Affari Umanitari (OCHA), il Comitato Permanente Interagenzie (IASC), il Dipartimento per le

⁷ Lo UN Women è l'Entità delle Nazioni Unite per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne, nato nel 2010 dalla fusione di diversi enti precedenti: la Divisione per l'avanzamento delle donne (DAW); l'Istituto Internazionale di Ricerca e Formazione sull'Avanzamento della Donna (INSTRAW), l'Ufficio del Consigliere Speciale sulle Questioni relative alla Parità tra i Sessi e sul Progresso della Donna (OSAGI), il Fondo di Sviluppo delle Nazioni Unite per le Donne (UNIFEM), con la risoluzione A/RES/64/289.

Operazioni di Pace (DPO), il Dipartimento per gli Affari Politici (DPA) e il Dipartimento per il Disarmo (DDA), ma anche l'UNDP e l'UNESCO che se ne occupano relativamente al proprio mandato specifico, rispettivamente nel settore dello sviluppo e in quello della tutela del patrimonio culturale (Del Turco, 2007). L'implementazione della DPS a livello regionale e nazionale avviene tramite i piani nazionali, rinnovati periodicamente. Stando ai dati aggiornati a luglio 2023, gli Stati membri delle Nazioni Unite che si sono dotati di un piano d'azione nazionale in materia di donne, pace e sicurezza sono 107⁸; a questi si aggiungono 13 piani regionali⁹, tra cui quello dell'Unione Europea che sarà oggetto della trattazione nel capitolo conclusivo di questa tesi.

⁸ UN Secretary General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 77 UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁹ UN Secretary General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 78 UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

CAPITOLO II

L'implementazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza: un bilancio globale

The right to equal participation is firmly rooted in the principles of equality and non-discrimination enshrined in the Charter of the United Nations and international humanitarian and human rights law. This right is at the heart of the women and peace and security agenda, which calls for women's full, equal and meaningful participation in all efforts to build sustainable peace. Nevertheless, women continue to have limited opportunities to influence negotiations for peace¹⁰.

Quali misure sono state prese per garantire alle donne l'accesso a posizioni di leadership nel campo della politica, della giustizia, della difesa e della sicurezza, tanto a livello nazionale quanto a livello regionale? Gli Stati membri delle Nazioni Unite come possono assicurare che le iniziative in materia di donne, pace e sicurezza si traducano in azioni concrete (per raggiungere obiettivi quali la protezione di giornaliste, mediatrici e donne parlamentari, peacekeeper e peacebuilder)? Queste sono alcune tra le domande che hanno guidato il *Security Council open debate on the theme "Women's participation in international peace and security: from theory to practice"* tenutosi il 25 ottobre 2023¹¹ e alle quali si cercheranno risposte anche nel corso di questo capitolo.

Questa analisi è condotta in un momento particolarmente delicato per l'Agenda Donne, Pace e Sicurezza: non è trascorso molto dal 2020, anno del ventennale dell'approvazione della Risoluzione UNSCR 1325/2000, un tempo di bilanci non completamente positivi durante il quale si è dovuto fare i conti anche con gli effetti della pandemia da Covid-19 che non hanno mancato di interessare il settore della sicurezza internazionale e la lotta per la parità di genere; a ciò si aggiunge l'avvicinarsi di un ulteriore anniversario importante, quello del 2025, su cui le istituzioni, e in particolare il Segretario Generale delle Nazioni Unite, già si stanno concentrando, dovendo rilevare che alle soglie del primo quarto di secolo della UNSCR 1325/2000 i risultati ottenuti sono insoddisfacenti perché è stata disattesa l'aspettativa che in questo lungo arco temporale l'attenzione ai

¹⁰ UN Secretary General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 7 UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

¹¹ UN Security Council, Letter dated 3 October 2023 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. S/2023/733 (4 October 2023).

diritti, alla prospettiva e alla partecipazione delle donne diventasse una parte integrante del modus operandi in tutti i settori coinvolti nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, invece questa resta ancora un'aspirazione e una considerazione secondaria, non prioritaria¹². Questi elementi vanno letti alla luce di un allarmante dato più generale riguardante l'aumento dei conflitti armati in tutto il mondo, per un totale di quasi 200 registrati nel 2022. Di conseguenza, nello stesso anno il numero di donne e bambine che vivevano in paesi interessati da un conflitto ha raggiunto quota 614 milioni¹³.

Con lo scopo di inquadrare lo stato dell'implementazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza a livello globale, il presente capitolo è articolato come segue: il primo paragrafo costituisce una sintesi degli ultimi report dell'UNSG relativi alla DPS (per l'esattezza, il riferimento è ai documenti S/2023/413 e S/2023/725), integrata con dati e ricerche indipendenti; il secondo paragrafo, invece, presenta un carattere più critico e si pone l'obiettivo di dimostrare che l'approccio dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, per poter essere propriamente definito *di genere* deve adottare una prospettiva intersezionale, con particolare riguardo ai diritti della comunità LGBTQIA+, oggetto di un approfondimento dedicato.

1. Donne, Pace e Sicurezza in numeri: una lettura dei report 2023 dell'UNSG

In ottemperanza a quanto previsto dalla dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza S/PRST/2010/22 e dalla UNSCR 2467/2019, anche nel 2023 il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha presentato al Consiglio di Sicurezza due report annuali relativi allo stato di avanzamento dell'implementazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza: il primo (S/2023/413), datato 22 giugno, è incentrato sulla violenza sessuale in situazioni di conflitto¹⁴; il secondo (S/2023/725), del 28 settembre, affronta invece la

¹² UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 1, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

¹³ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 2, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

¹⁴ La definizione di violenza sessuale in situazioni di conflitto a cui si fa riferimento nel report S/2023/413 e di seguito riportata è adottata da chi scrive anche per la conduzione della propria ricerca e la stesura di questa tesi: "Il termine *violenza sessuale in situazioni di conflitto*, come utilizzato nel presente report, fa riferimento a stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, aborto forzato, sterilizzazione forzata,

dimensione della partecipazione piena, equa e significativa delle donne ai processi di pace in tutti gli ambiti rilevanti, vale a dire i processi negoziali, le operazioni di *peacekeeping*, il *peacebuilding*, gli interventi umanitari, il disarmo e il controllo della proliferazione degli armamenti, la politica (sia in termini di partecipazione che di rappresentanza), la ripresa economica e l'accesso alle risorse, lo Stato di diritto e l'accesso alla giustizia, la sicurezza nazionale, l'antiterrorismo e la crisi climatica.

Come sarà illustrato nel dettaglio a breve, entrambi i report mettono chiaramente in evidenza che, nonostante gli sforzi e i passi in avanti effettivamente compiuti dalla comunità internazionale, alla soglia del venticinquesimo anniversario dell'approvazione della UNSCR 1325/2000, i risultati sono nel complesso insoddisfacenti perché continua ad esserci un rilevante divario di genere tanto nel settore della pace e della sicurezza internazionale ai livelli decisionali e al livello operativo, quanto nei rischi e nelle quotidiane esperienze di violenza di donne e uomini che vivono in aree affette da conflitti armati. A ciò si aggiunge che l'Agenda DPS limita la sua prospettiva di genere a quella che è la condizione di donne e bambine, tralasciando dunque il fondamentale e più ampio discorso legato alle esperienze e le necessità peculiari della comunità LGBTQIA+, rendendo quindi il suo impatto meno inclusivo e ancora meno determinante e risolutorio, come si evidenzierà nel dettaglio nel secondo paragrafo di questo capitolo.

Il quadro generale delineato dai report in esame non è particolarmente incoraggiante: si rileva, infatti, che mentre si sta verificando un aumento su scala globale di conflitti armati, di escalation di violenza e di persone che vivono sotto regimi autocratici – contesti in cui i conflitti e la violenza organizzata prosperano –, oltre che di vittime di violenza organizzata riconducibile a conflitti armati che vedono coinvolti sia attori statali che non statali¹⁵, si assiste altresì a una nuova diminuzione della partecipazione delle donne nei

matrimonio forzato, e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di pari gravità perpetrata contro donne, uomini, bambine o bambini che sia direttamente o indirettamente collegata a un conflitto. [...] Il termine comprende inoltre il traffico di esseri umani finalizzato alla violenza e/o allo sfruttamento sessuale, laddove commesso in situazioni di conflitto". UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 2, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023), (traduzione mia).

¹⁵ Stando a quanto riportato dall'Uppsala Conflict Data Program (UCDP), il 2022 è stato l'anno in cui si è registrato il più alto numero di morti per violenza organizzata dal genocidio del Rwanda del 1994, con un aumento del 97% rispetto al 2021. Questo dato

processi di pace, quindi ad un'inversione del trend rispetto agli anni precedenti al 2022¹⁶, e ad un continuato utilizzo di stupri, stupri di gruppo e rapimenti come tattiche di guerra da parte di eserciti statali, attori non statali armati e gruppi terroristici e criminali¹⁷.

1.1 La violenza sessuale in situazioni di conflitto

Una prima importante problematica che emerge rispetto alla violenza sessuale in situazioni di conflitto è che essa continua a restare sostanzialmente impunita nella maggior parte dei contesti¹⁸; oltretutto, il rischio che donne e bambine la subiscano è incrementato da una serie di fattori, a cominciare dall'assenza di un'apprezzabile regolamentazione dello spazio digitale: nelle situazioni di conflitto, infatti, il *digital divide* di genere è più pronunciato, contribuendo così al mancato accesso delle donne a reti di supporto e informazioni salvavita su salute e sicurezza¹⁹, al che si aggiunge che le piattaforme digitali costituiscono un veicolo e un amplificatore di odio misogino e minacce nei confronti delle donne impegnate a vario titolo (e.g., attiviste, politiche, mediatrici...) nei processi di pace (Buzatu et al., 2021). Un altro fattore determinante in questo senso è costituito dai cambi incostituzionali di regime – segnatamente in Afghanistan, Mali, Myanmar e Sudan – che, a partire dal 2021, hanno causato una retrocessione sul fronte dei diritti delle donne e, in particolare, la loro esclusione dallo spazio pubblico. Sono questi contesti in cui operano attori non statali armati che utilizzano la violenza sessuale come strumento di controllo dei territori e di intimidazione nei confronti di specifiche comunità oppure per punire affiliazioni – provate o presunte – con gruppi rivali. Negli scenari di guerra (e.g., in Etiopia e in Ucraina), questo quadro è inoltre aggravato dagli attacchi alle strutture sanitarie che hanno come diretta conseguenza

è motivato in modo particolare dalla guerra seguita all'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa e dal conflitto in Tigray: <https://ucdp.uu.se/year/2022> .

¹⁶ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 6, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

¹⁷ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 2, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

¹⁸ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 4, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

¹⁹ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 12, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

un'ulteriore limitazione dell'accesso alle cure per la salute sessuale e riproduttiva²⁰. Va comunque precisato che non sono soltanto i paesi destabilizzati da guerre e/o cambi di regime avvenuti in maniera incostituzionale e violenta ad essere scenario di violenze sessuali sistematicamente usate come arma di punizione, repressione o intimidazione: anche laddove sono in corso sollevazioni popolari contro il regime costituito – caso di cui la Repubblica Islamica dell'Iran costituisce un esempio emblematico – si verificano questi crimini ai danni di oppositrici politiche e *human rights defender*, nonché contro i membri delle loro famiglie²¹. Un'altra situazione di particolare vulnerabilità, conseguenza diretta dei conflitti armati, è costituita dallo sfollamento, sia esso interno o transfrontaliero, il quale espone donne e bambine migranti e rifugiate a maggiori rischi: sono stati riportati casi di aggressione sessuale in campi profughi e strutture di detenzione in Libia, Mozambico, Repubblica Democratica del Congo, Somalia, Sudan e Yemen. Non è infine trascurabile il contributo degli effetti dei cambiamenti climatici all'aumento dei casi di violenza sessuale nei confronti di donne e bambine: essi provocano infatti maggior competizione per le risorse, sempre più scarse, di cui è diretta conseguenza l'aumento della violenza, inclusa quella sessuale. In supporto di questa tesi, il report S/2023/413 presenta due evidenze: la prima è che la maggior parte dei casi su cui il report stesso si basa è avvenuta mentre le vittime stavano svolgendo attività di sostentamento come la raccolta dell'acqua, mentre la seconda è il caso specifico della Somalia, dove si stima che nel 2022 il 50% delle violenze sessuali documentate abbia interessato donne e bambine sfollate a causa degli sconvolgimenti climatici, ragion per cui il Ministero dello Sviluppo dello Donne, dei Diritti Umani e del Bambino²² dello Stato federato di Galmudugh ha disposto un osservatorio dedicato²³.

Una seconda problematica da tenere in debita considerazione è la disomogeneità che caratterizza il gruppo di coloro che sopravvivono a episodi di violenza in situazioni di conflitto: la maggior parte è costituita da donne e bambine, ma ciò non significa che non

²⁰ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 11, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

²¹ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 13, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

²² In inglese: Ministry of Women, Human Rights and Child Development (traduzione mia).

²³ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 14, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

vi siano vittime *gender non-conforming* e di genere maschile. In relazione a uomini e bambini va inoltre notato che questi – per effetto dei costrutti patriarcali che promuovono un modello tossico di mascolinità e onore – quando parlano delle violenze subite sono restii all’etichettarle con il proprio nome, definendole piuttosto torture in maniera generica. Ad accentuare la disomogeneità del gruppo vi sono anche le differenze tra le singole esperienze: si pensi, ad esempio, ai casi in cui dalle violenze sessuali conseguono gravidanze oppure alle situazioni in cui le violenze sessuali sono utilizzate come forma di persecuzione nei confronti di persone omosessuali, bisessuali, transgender, queer e intersex²⁴, così come necessitano di un discorso dedicato le violenze subite nel contesto di un rapimento. Si devono inoltre tener presenti le norme sociali e culturali, altro fattore che influenza le esperienze delle sopravvissute (e di eventuali figli e figlie concepiti e nati in seguito alla violenza sessuale). Esse sono infatti vittime di un pesante stigma che può tradursi anche in isolamento ed esclusione sociale, persino da parte delle loro stesse famiglie, il che ha ripercussioni gravi anche sulle condizioni economiche delle sopravvissute²⁵; per le più giovani, spesso questo significa altresì non essere più ritenute adatte al matrimonio ed essere costrette alla prostituzione (Mischkowski & Hauser, 2019).

Il quadro fin qui delineato può scoraggiare la denuncia delle violenze subite per paura che farla possa comportare ulteriore stigmatizzazione o scatenare rappresaglie, ma esistono anche altri fattori che impediscono di fatto l’accesso alla giustizia – terza importante problematica di affrontare. Si tratta di ostacoli materiali – geografici ed economici – allorché le autorità competenti risultano essere eccessivamente lontane e raggiungerle richiede dunque affrontare un viaggio con un costo troppo elevato, oltre a comportare un rischio per la propria sicurezza. Per queste ragioni, spesso le vittime fanno ricorso a dei meccanismi di giustizia informale²⁶.

²⁴ Sebbene le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza che costituiscono l’Agenda DPS non fanno menzione delle identità e degli orientamenti non conformi alla ciseteronormatività, il report S/2023/413 dell’UNSG è basato sull’elaborazione di dati che ne tengono conto.

²⁵ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 16-17, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

²⁶ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 18, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

Costituisce, da ultimo, una seria problematica anche la trasmissione di IST come conseguenza di stupri, dettaglio che andrebbe maggiormente considerato anche nelle sedi in cui si stabiliscono le riparazioni dovute per le violenze subite. È questo un aspetto esplicitato in una legge approvata nel mese di novembre 2022 dalle autorità di transizione in Mali, la quale prevede che anche le spese mediche da sostenere per trattare le IST, per fare riabilitazione e/o per interventi di ricostruzione chirurgica rientrino nel calcolo delle riparazioni per le vittime²⁷.

In conclusione, il report S/2023/413 evidenzia una scarsa compliance a livello globale per quanto riguarda l'implementazione delle UNSCR in materia di violenza sessuale in situazioni di conflitto, segnatamente la 1820/2008, la 1888/2009, la 1960/2010, la 2106/2013 e la 2467/2019. Gli Stati inadempienti nel corso degli anni hanno ricevuto raccomandazioni ad hoc nei report del Segretario Generale e sono anche stati sanzionati a livello regionale e bilaterale, ma questo non ha migliorato di molto il quadro generale della situazione. Sono state intraprese alcune azioni positive – come quella della Somalia che a settembre 2022 ha lanciato un NAP redatto con l'aiuto delle Nazioni Unite con lo scopo di implementare la UNSCR 1325/2000 che incorpora anche disposizioni in materia di contrasto alla violenza sessuale in situazioni di conflitto, similmente a quanto realizzato nella Repubblica Centrafricana nel giugno dello stesso anno – ma restano comunque nel complesso limitate²⁸. Un più efficace contrasto delle violenze sessuali passa anche attraverso il rafforzamento dello Stato di diritto, con particolare riferimento alle forze di sicurezza e alle forze dell'ordine che, da una parte, devono essere adeguatamente formate per prevenire e rispondere a questo tipo di crimini – per esempio, le procedure di controllo alla frontiera tendono ad essere neutre rispetto al genere, fallendo così nell'intento di individuare casi di traffico di esseri umani finalizzati in modo particolare allo sfruttamento sessuale – dall'altra, devono a loro volta essere soggette a maggiori controlli per prevenire quei casi in cui la violenza sessuale è agita proprio da loro membri, i quali nuocciono non soltanto alle vittime ma anche alla credibilità delle autorità nel loro complesso e al livello di fiducia che la popolazione riesce a riporre in loro. La partecipazione piena, equa e significativa delle donne ai processi di pace e alla vita

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 19, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

politica – che sarà ampiamente approfondita nel sottoparagrafo successivo – costituisce uno strumento di fondamentale importanza per favorire la creazione e l’attivazione di misure più efficaci in materia di prevenzione e punizione della violenza sessuale in situazioni di conflitto²⁹.

1.2 La partecipazione piena, equa e significativa delle donne ai processi di pace

La partecipazione piena, equa e significativa delle donne ai processi di pace è un obiettivo su cui si pone particolare enfasi in virtù del principio di uguaglianza e del principio di non discriminazione riconosciuti nel diritto internazionale umanitario e nel diritto internazionale dei diritti umani, nonché nella Carta delle Nazioni Unite³⁰, da cui ricaviamo che la loro esclusione costituisce una violazione dei diritti umani delle donne. Nonostante ciò, come già accennato, alle soglie del venticinquesimo anniversario dall’approvazione della UNSCR 1325/2000, la sua completa realizzazione risulta ancora lontana. Secondo le proiezioni basate sullo #SHEcurity Index³¹ del 2022, occorreranno 35 anni perché, a livello globale, si raggiunga la parità di genere nei parlamenti nazionali, 38 anni per raggiungerla nei corpi diplomatici, altrettanti per colmare il divario nei ministeri della difesa, e ben 154 anni affinché si giunga ad una situazione di parità anche nel comparto della difesa e negli eserciti in modo particolare. Infatti, la partecipazione piena, equa e significativa delle donne incontra non soltanto opposizioni di tipo culturale e politico, ma anche ostacoli di natura economica: come sottolineato sin dall’inizio nel report S/2023/725, mentre il budget dedicato alle spese militari a livello globale aumenta annualmente, le organizzazioni di donne che promuovono la loro partecipazione ai processi decisionali faticano a trovare le risorse per sostenere la propria attività³².

²⁹ UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, ¶ 20, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023).

³⁰ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 7, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

³¹ Lo #SHEcurity Index è un progetto ideato dall’eurodeputata Dr. Hannah Neumann che, attraverso i report redatti nel 2020, nel 2021 e nel 2022 sulla base dei dati forniti, tra gli altri, dal Servizio europeo per l’azione esterna, lo European Parliament Research Service, la NATO e lo UN Women, persegue lo scopo di monitorare l’implementazione dell’Agenda Donne, Pace e Sicurezza nel mondo. Maggiori informazioni disponibili al sito: <https://shecurity.info/>.

³² UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 6, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

Il report si occupa innanzitutto dei processi negoziali, rilevando, su un piano generale, che il 2022 è stato un anno di stallo e di retromarcia per i processi di pace in tutto il mondo e, per quanto riguarda la partecipazione delle donne nello specifico, che dei 18 accordi di pace raggiunti solo 1 è stato firmato o testimoniato da una rappresentante di un'organizzazione di donne, l'Accordo di Pace di Khartoum tra l'Esercito Popolare di Liberazione del Sudan al Governo e le Forze Agwelek. Un caso virtuoso è stato quello dei negoziati tra il Governo della Colombia e l'Ejército de Liberación Nacional (ELN) che ha visto la partecipazione di delegate donne da entrambe le parti, rasentando una situazione di piena parità, al contrario di quanto avvenuto per i negoziati in Tigray e nel dialogo Belgrado-Pristina, ai quali non ha partecipato alcuna donna. Quanto ai contenuti, soltanto 6 dei già menzionati 18 accordi di pace raggiunti nel 2022 contengono esplicita menzione di misure relative a donne, bambine e questioni di genere. Si parla, dunque, di circa il 33% del totale, un dato sostanzialmente in linea con l'andamento degli ultimi anni: infatti, tra il 2016 e il 2021, con la sola eccezione del 2017 in cui si è registrato un picco negativo, la percentuale di accordi di pace in cui sono state trattate questioni di genere ha oscillato tra il 21% e il 35%, il che costituisce una diminuzione rispetto al picco dell'oltre 50% del 2015, ma un notevole passo in avanti rispetto all'appena 12% registrato nel 2000, riferito quindi ad un periodo precedente alla UNSCR 1325/2000 e i relativi effetti, essendo la stessa stata approvata in ottobre. Rispetto ai processi di pace guidati dalle Nazioni Unite, nel medesimo report si sottolinea che 4 dei 5 che si sono svolti nel 2022 hanno visto la partecipazione di donne in qualità di delegate o di negoziatrici; va però precisato che la loro rappresentanza è in continua diminuzione: dal 23% nel 2020, è passata al 19% nel 2021, fino al 16% registrato nel 2022. Restando in ambito ONU, più incoraggianti si dimostrano le percentuali relative allo stesso anno sui vertici delle missioni politiche speciali (il 46% del totale erano donne) e sul complesso dello staff impegnato nel sostegno ai processi di mediazione (il 43% del totale erano donne). La partecipazione delle donne non è tuttavia una mera questione numerica fine a se stessa e i risultati ottenuti nei contesti dove la loro presenza è stata più corposa e significativa lo dimostrano: in Sudan è stata creata una delegazione dedicata esclusivamente alla negoziazione sui diritti delle donne composta da negoziatrici che provengono dal mondo dell'attivismo pacifista, mentre nella Repubblica Araba di Siria è stato redatto il piano

per la strategia di genere 2023-2024 dell'Ufficio dell'Inviato Speciale del Segretario Generale dell'ONU.

In secondo luogo, il report sposta l'attenzione sulle operazioni di *peacekeeping*, dichiarando che la rinnovata attenzione all'Agenda Donne, Pace e Sicurezza nelle operazioni di mantenimento della pace, avutasi a partire dall'*Action for Peacekeeping (A4P) initiative* del 2018, ha portato a dei risultati positivi in termini di partecipazione piena, equa e significativa delle donne, di cui il DPO osserva una crescita nei contingenti militari e nelle unità di polizia nel periodo compreso tra dicembre 2018 e aprile 2023 (figura 2.1). A proposito di tali percentuali di partecipazione, con la sola eccezione di quella riferita ai contingenti militari, il DPO dichiara che sono stati raggiunti – e in alcuni casi anche superati – gli obiettivi stabiliti nella propria strategia per la parità di genere per il periodo 2018-2028. Si sottolinea, infine, che nella componente civile dello staff delle principali missioni di *peacekeeping* delle Nazioni Unite la presenza delle donne si mantiene stabile tra il 20% e il 30% e che lo staff di volontari e volontarie dell'ONU presenti sul campo in supporto delle operazioni di *peacekeeping* ha registrato un discreto aumento della percentuale di partecipanti donne (dal 39% nel 2021 al 42% nel 2022). Il più importante effetto di questo maggior equilibrio di genere nelle missioni di *peacekeeping* è il rafforzamento delle missioni stesse, soprattutto per quanto riguarda la costruzione della fiducia con le popolazioni locali e il grado di percezione, comprensione e risposta alle problematiche e delle esigenze di quest'ultima che lo staff è riuscito a raggiungere (*situational awareness*). In contesti come quello della Repubblica Democratica del Congo, da questo è scaturito un ulteriore impatto di genere di segno positivo perché ha permesso l'estensione a molte più donne, in particolare quelle residenti in aree remote, dei programmi educativi sul rischio legato agli ordigni esplosivi³³.

³³ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 24, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

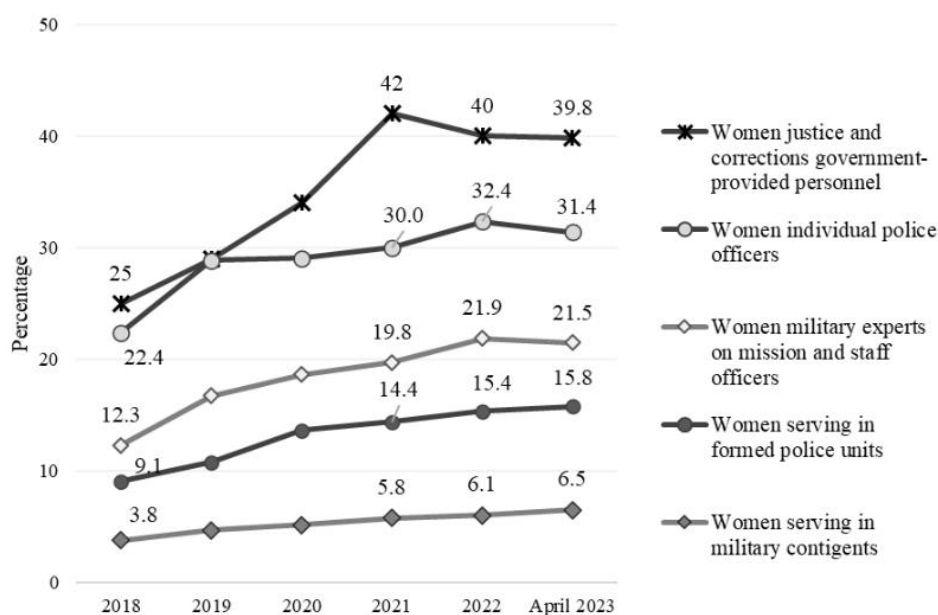


Figura 2.1. Fonte: UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 22, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

I dati relativi alle attività di peacebuilding mostrano una situazione in miglioramento, dovuta soprattutto agli sforzi fatti in tal senso dalle stesse Nazioni Unite. Il Segretario Generale nel suo report sottolinea che, da una parte, le donne sono spesso acclamate per la loro comprovata capacità di far partire dal basso iniziative volte alla costruzione della pace, ma dall'altra i loro sforzi non vengono supportati con le risorse adeguate e con la dovuta promozione, ragion per cui l'ONU si sta impegnando per cambiare la situazione, ottenendo buoni risultati nel 2022: la percentuale di riunioni della Commissione delle Nazioni Unite per il Peacebuilding che hanno accolto briefing da parte di donne *peacebuilder* ha raggiunto il 58%, superando il già apprezzabile 52% del 2021³⁴, il che si aggiunge al supporto che le Nazioni Unite continuano a garantire ai network locali di mediatrici in paesi quali Haiti, il Libano e la Repubblica Democratica del Congo, specialmente tramite l'intervento dello UN Women. Sebbene questo consenta una loro maggiore partecipazione nei dialoghi al livello locale, esse continuano a non ricevere adeguata rappresentanza nei dialoghi che avvengono al livello nazionale: il dato peggiore riguarda la Repubblica Centrafricana, dove solo il 17% dei 450 partecipanti al dialogo

³⁴ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 26, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

repubblicano svoltosi nel 2022 erano donne, ma vi sono numerosi altri paesi nei cui dialoghi per la pace la percentuale di coinvolgimento delle donne è scesa sotto il 40%³⁵.

Tra le conseguenze dell'aumento dei conflitti attivi a livello globale nel 2022 vi è chiaramente anche l'aumento (pari al 25%) delle persone per cui si rendono necessari gli aiuti umanitari³⁶. La risposta in ottica di genere ha compreso, per esempio, la creazione di meccanismi consultivi di donne in Afghanistan e a Gaziantep, nel sud della Turchia³⁷. Con riguardo all'Afghanistan va però precisato che nel mese di dicembre 2022, i Talebani hanno vietato alle donne la possibilità di lavorare nelle ONG e, stando a un sondaggio condotto dallo UN Women, già nel giro di due settimane il 94% delle organizzazioni di società civile a guida femminile presenti nel paese aveva completamente o parzialmente interrotto il proprio lavoro, causando l'impossibilità di azione anche della comunità umanitaria globale che fino a quel momento aveva implementato sul territorio progetti educativi e/o relativi alla salute, all'espansione agricola e allo sminamento; all'inizio del 2023 la situazione si è ulteriormente aggravata con la comunicazione del Ministro de facto degli Affari Esteri che in data 5 aprile ha notificato alla Rappresentante Speciale dell'UNSG per l'Afghanistan la decisione di imporre severe restrizioni alle staff di operatrici nazionali delle Nazioni Unite³⁸. Si rende ora necessario ampliare questo discorso includendo anche i dati sulle condizioni delle *human rights defender* operanti negli stessi scenari: stando alle informazioni fornite dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, nel periodo compreso tra maggio 2021 e aprile 2022, sono stati 172 i casi di intimidazione rivolti a donne, bambine, *human rights defender* e organizzazioni di società civile coinvolte a vario titolo nelle attività delle Nazioni Unite e 34 gli assassinii di donne attive come *human rights defender* in paesi affetti da conflitti armati³⁹. Considerati questi rischi, molte *human rights defender* sono spesso costrette a

³⁵ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 28, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

³⁶ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 2, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

³⁷ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 42, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

³⁸ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 43, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

³⁹ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 29, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

fuggire dai propri paesi, ricevendo però scarso supporto nel processo, dal reperire dei contatti per lasciare il paese allo stabilirsi altrove, anche con lo status di rifugiate, come nel caso di svariate *human rights defender* afgane e yemenite⁴⁰.

Il report prosegue affrontando lo stato di avanzamento del *gender mainstreaming* nelle politiche di disarmo e controllo degli armamenti, oltre che la partecipazione piena, equa e significativa delle donne alla realizzazione delle stesse. Il *gender mainstreaming* in questo settore si rende necessario alla luce dei dati sulla violenza – soprattutto sessuale – contro le donne in situazioni di conflitto. Tra questo fenomeno e la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro esisterebbe, infatti, una correlazione: laddove sono in corso conflitti e sono altresì disponibili dati sulla diffusione delle armi, è stato osservato che tra il 70% e il 90% delle aggressioni sessuali è stato commesso con l'ausilio di armi, specialmente da fuoco⁴¹. In aggiunta, le donne che lavorano nell'ambito del controllo degli armamenti, oltre ad essere sottorappresentate, sono spesso vittime di stereotipi e discriminazioni, sia da parte dei propri colleghi e dei propri superiori che in virtù delle politiche e delle leggi vigenti in materia⁴². Nonostante queste evidenze, da una parte, le risoluzioni dell'UNGA in materia di disarmo non includono abbastanza riferimenti alle tematiche di genere e, dall'altra, i piani d'azione nazionali per l'implementazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza adottati dagli Stati non si interessano a sufficienza della tematica del disarmo: nel 2022, delle 66 risoluzioni in materia approvate in Assemblea Generale, soltanto 20 facevano esplicito riferimento al genere e 1 alla diversità, così come dei 107 NAP, solamente 33 si sono occupati anche di disarmo o controllo e gestione di armamenti e munizioni⁴³. Considerando inoltre che, soprattutto come conseguenza dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, il 2022 è stato l'ottavo anno consecutivo in cui le spese militari globali sono aumentate – raggiungendo quota \$2,24 trilioni di dollari – nonché l'anno in cui l'aumento di tali spese in Europa è aumentato di più dalla fine della Guerra fredda (13%), a cui si aggiungono le

⁴⁰ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 30, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁴¹ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 48, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁴² UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 49, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁴³ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 45, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

preoccupazioni legate alla minaccia nucleare e all'utilizzo militare dell'intelligenza artificiale, non è abbastanza che soltanto un terzo dei membri delle delegazioni che partecipano ai forum sul disarmo e sulla non proliferazione degli armamenti sia costituito da donne.

Successivamente, il report S/2023/725 dell'UNSG presenta una sezione sulla partecipazione e la rappresentanza politica delle donne, in aumento rispetto al passato ma ancora lontana dal raggiungimento della parità di genere. Nel mese di luglio 2023, le donne Capo di Stato o di Governo in carica nel mondo erano 27⁴⁴, mentre il 23% dei vertici dei ministeri erano occupati da donne (la percentuale scende al 20% se si considerano soltanto i paesi coinvolti in conflitti armati), al che si aggiunge che 9 paesi al mondo non vantavano alcuna donna nel ruolo di ministra⁴⁵. La proporzione, a livello globale, di donne in parlamento si attestava al 26,5%, proporzione che diminuisce al 23% se si considerano esclusivamente gli Stati coinvolti in conflitti armati. Andando maggiormente a fondo, si evince che la percentuale di legislatrici nei parlamenti nazionali dei paesi coinvolti in conflitti armati risultava più alta laddove è previsto per legge un sistema di quote (27%) rispetto ai paesi in cui esse non sono state istituite (17%); lo stesso si osserva agli altri livelli di governo con un 29% di seggi al livello locale occupati da donne dove sono previste le quote di genere contro il 16% degli Stati coinvolti in conflitti armati dove non è in vigore un sistema di quote di genere. Comunque, su scala globale, la rappresentanza delle donne si conferma più bassa al livello nazionale (pari al 27%, come già riportato) rispetto ai livelli locali di governo (34,5%), e lo stesso può dirsi con specifico riferimento ai paesi coinvolti in conflitti armati dove la rappresentanza al livello locale è pari al 24,5%⁴⁶. Ciò consente di convenire che le quote di genere costituiscono uno strumento molto utile per aumentare la partecipazione piena, equa e significativa delle donne all'attività politica. I dati fin qui illustrati sono in parte visualizzabili nella figura 2.2, elaborata a partire dal database globale sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile

⁴⁴ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 52, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁴⁵ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 56, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁴⁶ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 52-53, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

ed estratta dal report in esame. Comunque, le negoziazioni finalizzate alla formazione di nuovi governi in molteplici paesi interessati da conflitti, quali l'Iraq e la Libia, continuano ad essere caratterizzate da una quasi totale assenza delle donne, imputabile al fatto che queste non ricoprono posizioni di leadership nei partiti che vi partecipano. L'ancora limitata partecipazione piena, equa e significativa delle donne all'attività politica, in ultima istanza, è motivata dalla violenza verbale di cui esse sono bersaglio, tanto online quanto offline, a cui si sommano anche gravi episodi di violenza fisica che talvolta sfociano anche nel femminicidio, come nel caso dell'ex parlamentare afghana Mursal Nabizada, sparata e uccisa a Kabul nel gennaio 2023⁴⁷.

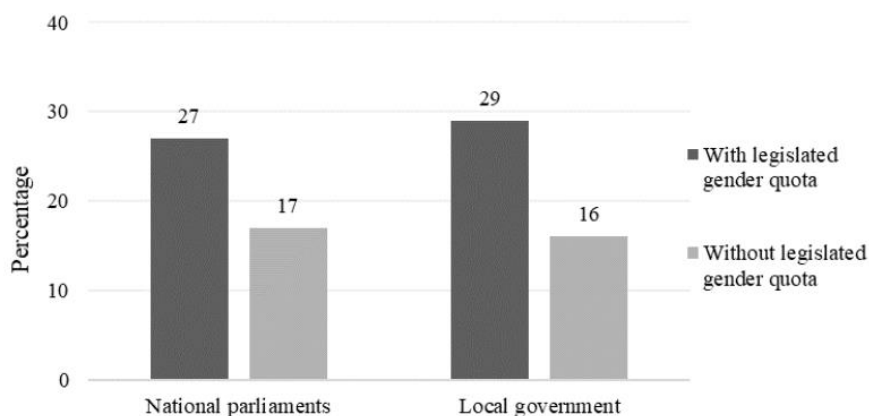


Figura 2.2. *Fonte:* UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 53, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

Un altro aspetto meritevole di approfondimento è sicuramente quello relativo alla ripresa economica e all'accesso alle risorse, dal momento che la disuguaglianza tra donne e uomini in termini di autonomia economica si aggrava in situazioni di conflitto e crisi, come dimostrano i dati sull'occupazione nei Territori Palestinesi Occupati, nel 2022, il 56% degli uomini aveva un impiego a fronte di appena l'11% delle donne. Questo ha due diverse ripercussioni: innanzitutto impatta sulla vita e l'indipendenza delle donne e, in secondo luogo, influisce negativamente sul livello di ricchezza dei paesi interessati. Ne è un esempio l'Afghanistan, dove il forte calo dell'occupazione femminile ha comportato

⁴⁷ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 56, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

una contrazione dell'economia e un aumento delle persone in condizione di povertà (nel 2020, quindi prima che i Talebani riprendessero il potere, erano 19 milioni, mentre nel 2022 se ne sono registrate 34 milioni). Essendo un maggior coinvolgimento delle donne nella ripresa economica e nelle attività di ricostruzione di vitale importanza per la realizzazione della pace, le Nazioni Unite hanno messo in atto programmi di diversa natura (dal trasferimento diretto di denaro all'offerta di impieghi temporanei) finalizzati a supportare economicamente le donne, ma questi risultano comunque troppo circoscritti e superficiali. Appare dunque evidente che soltanto una radicale riforma dei sistemi economici e finanziari potrà permettere una vera risoluzione del problema, riforma che deve comprendere investimenti in un sistema di protezione sociale *gender-responsive*, vale a dire un sistema che protegga le donne con misure dedicate – tra cui trasferimenti diretti di denaro, congedi di maternità e pensioni sociali – e che tenga in considerazione il valore economico del lavoro domestico non retribuito che esse svolgono, nonché i costi sociali ed economici della violenza che esse subiscono⁴⁸.

Per quanto riguarda, inoltre, lo Stato di diritto e l'accesso delle donne alla giustizia, ci sono due aspetti principali da evidenziare. Il primo riguarda la partecipazione piena, equa e significativa delle donne nelle istituzioni dello Stato di diritto, fondamentale per migliorare le dimensioni dell'*accountability* e della *responsiveness* nel percorso di costruzione della parità di genere, che passa anche attraverso l'abolizione di norme, politiche e pratiche discriminatorie. La percentuale di donne in ruoli apicali nelle istituzioni dello Stato di diritto risulta in aumento, seppur lentamente: nel 2010, le donne costituivano il 34% del corpo di giudici e magistrati nelle corti penali, mentre undici anni dopo, nel 2021, risultavano essere il 43%⁴⁹. Sono invece di segno negativo le evidenze relative al secondo aspetto, ossia la persistenza di impedimenti per le donne di accedere alla giustizia. L'esempio più pregnante è ancora una volta quello dell'Afghanistan dove, a partire dal 2021, sono stati fatti gravi passi indietro sul fronte dei diritti delle donne: le istituzioni che erano volte a tutelarli sono state sostituite da altri enti il cui scopo è quello di produrre politiche finalizzate al controllo delle vite e dei corpi delle donne; l'accesso

⁴⁸ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 58-61, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁴⁹ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 62, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

alle istituzioni e al supporto legale delle donne è ora subordinato all'accompagnamento da parte dei parenti maschi; le donne che ricoprivano i ruoli di giudici, avvocate, procuratrici e affini non possono più esercitare la propria professione e sono state sostituite da uomini. In aggiunta, in altri scenari – specialmente in paesi quali El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras e Messico – sono stati riportati casi di violenza di genere contro delle giudici⁵⁰.

Un'altra sezione del report S/2023/725 è dedicata alla partecipazione piena, equa e significativa delle donne nel comparto della sicurezza nazionale e nelle relative istituzioni. Al momento della stesura del report, le ministre della difesa su scala mondiale costituivano il 13% del totale⁵¹. Questo dato può essere approfondito con una lettura dello #SHEcurity Report 2022, nonostante quest'ultimo sia leggermente precedente. Esso, infatti, propone un paragone tra i dati relativi alle donne che ricoprono l'incarico di ministre degli esteri e quelli riguardanti le loro omologhe alla difesa, concludendo che il quadro su queste ultime nel complesso sia quello meno positivo e incoraggiante in termini di superamento del divario di genere. In Europa, risulta una maggior concentrazione di ministeri della difesa affidati a donne (25,6%); segue l'Africa Subsahariana con il 17,2%, mentre la partecipazione femminile in questo ruolo si riduce nelle altre regioni del mondo. A questo si aggiungono la sottorappresentazione delle donne nelle commissioni competenti in materia di sicurezza nazionale – in particolare nei paesi interessati da conflitti armati che stanno affrontando la transizione post-conflitto o implementando degli accordi di pace – nonché le condizioni inique a cui sono soggette le donne facenti parte delle forze di sicurezza, che spaziano dagli ostacoli posti alla loro assunzione, alla loro promozione, al loro accesso alle posizioni di combattimento, fino ad includere le molestie e gli abusi a sfondo sessuale. In un periodo storico in cui si constata che gli abusi da parte delle forze di sicurezza costituiscono un innesco sempre più frequente di conflitto sociale è più che mai vitale affrontare il problema della carenza di diversità all'interno di tali forze, dal momento che questo fattore incide sulla fiducia del popolo nei loro confronti e sull'efficacia del loro operato. Infine, si riscontra che, da una parte, l'UNSC incoraggia

⁵⁰ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 65, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁵¹ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 67, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

gli Stati membri a riformare i propri sistemi di sicurezza nazionale al fine di rimuovere le barriere alla partecipazione delle donne⁵², dall'altra, nelle proprie missioni che hanno mandato di riformare il settore della sicurezza non prende sempre in considerazione le questioni di genere, avendole integrate soltanto in 6 delle 13 missioni attive⁵³.

Da quando l'ambito della lotta al terrorismo è stato incluso nell'Agenda DPS si sono registrati significativi miglioramenti nell'attenzione alle questioni di genere riposta nello svolgimento del proprio mandato dalle strutture delle Nazioni Unite competenti in materia, al che si aggiunge un costante aumento della consapevolezza che la sottomissione delle donne e il loro allontanamento dalla vita pubblica costituiscono una parte integrante della natura e delle tattiche del terrorismo. Tuttavia, persistono degli ostacoli all'implementazione di azioni antiterrorismo *gender-sensitive* a tutti i livelli di governance, e quelle effettivamente messe in campo restano comunque marginali all'interno delle più ampie strategie di contrasto del terrorismo⁵⁴. Per giunta, si conferma critica la gestione dei fondi, dal momento che l'obiettivo fissato nel 2015 dall'UNSG – che auspicava che almeno il 15% delle spese per la lotta all'estremismo violento fosse stanziato in favore della parità di genere – non è stato ancora raggiunto

Nel sottoparagrafo precedente di questo capitolo – incentrato sulla violenza sessuale in situazioni di conflitto – era già emerso quanto la crisi climatica debba essere considerata estremamente rilevante nell'ambito d'azione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza. Il report S/2023/725 provvede a sottolineare anche le interconnessioni tra la medesima emergenza e la questione della partecipazione piena, equa e significativa delle donne alla costruzione e al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, caldeggiando che i futuri investimenti per la sicurezza climatica abbiano un approccio di tipo *gender-responsive* e che si preveda un supporto mirato per le iniziative di adattamento al cambiamento climatico portate avanti dalle associazioni di donne, visto che da uno studio del Peacebuilding Support Office è emerso che siano un beneficio per le operazioni di *peacebuilding* stesse. Il report richiama altresì uno studio condotto dallo UN Women con

⁵² Il riferimento è alla UNSCR 2553/2020.

⁵³ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 66-67, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁵⁴ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 69, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

il quale era stata sollecitata l'introduzione di indicatori di genere più dettagliati per i progetti di adattamento al cambiamento climatico: essi sono necessari dal momento che i paesi più vulnerabili – interessati al contempo da conflitti armati, effetti del cambiamento climatico e diseguaglianze di genere – tendenzialmente ricevono una parte minima degli investimenti globali effettuati in risposta alla crisi climatica⁵⁵. La UNSCR 2242/2015 contiene un primo riferimento a come il cambiamento climatico modifichi il panorama globale della pace e della sicurezza, introducendo di fatto l'argomento nell'Agenda DPS, e da allora anche alcuni piani nazionali e regionali sono stati redatti includendo riferimenti al cambiamento climatico: stiamo parlando del 40% dei NAP (per un totale di 43 su 107) e del 46% dei RAP (6 su 13), ma ciò non toglie che i riferimenti narrativi senza una puntuale definizione di azioni e obiettivi concreti per affrontare il problema non siano sufficienti. Infine, è auspicabile che si metta in campo il potenziale delle donne peacebuilder nella risoluzione dei conflitti legati al controllo delle risorse naturali e che ci si attivi per la difesa delle attiviste ambientaliste⁵⁶.

2. L'Agenda DPS e la sfida dell'intersezionalità: portare l'attenzione sui diritti della comunità LGBTQIA+

Come evidenzia la sezione #SHEcurity+ dell'edizione 2021 dello #SHEcurity Index, l'Agenda Donne, Pace e Sicurezza onusiana difetta di una visione intersezionale, quindi non è in grado di cogliere le forme di discriminazione e oppressione che si presentano simultaneamente e trasversalmente nella vita di determinate persone (Hagen, 2016). Alcuni dei fattori che, interagendo col dato del genere, danno origine a questo tipo di discriminazioni sono l'etnia, il colore della pelle e l'appartenenza alla comunità LGBTQIA+. In questa sede, si ritiene opportuno concentrarsi sull'approfondimento di quest'ultimo aspetto perché, come già sottolineato a più riprese, un approccio di genere alle politiche, ivi comprese quelle in materia di pace e sicurezza internazionale, non può limitarsi ad ambire alla parità tra uomini e donne, ma deve, innanzitutto, interrogarsi sull'eterogeneità di queste ultime come gruppo per capire quando e come esse sono

⁵⁵ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 72-73, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

⁵⁶ UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, ¶ 74, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023).

vittime di discriminazioni intersezionali qualora la loro identità diverga dai canoni ciseteronormativi, oltre che occuparsi di uomini che, non rispondendo ai modelli di mascolinità socialmente imposti – sia questo per il loro orientamento sessuale o per la loro espressione di genere e i loro comportamenti – risultano vulnerabili a discriminazioni e violenze che hanno la stessa matrice della violenza di cui sono vittime le donne. Le discriminazioni e le violenze nei confronti delle persone LGBTQIA+ in situazioni di conflitto si inseriscono in un più ampio quadro di discriminazione e violenza che le riguarda in tutti i contesti e in tutti gli Stati: l'omosessualità è illegale in 60 paesi, in 8 dei quali può essere punita anche con la pena di morte⁵⁷; cambiare legalmente il proprio genere è possibile soltanto in 78 Stati⁵⁸, ma questo è spesso soggetto a requisiti restrittivi come l'aver effettuato interventi chirurgici e/o aver ricevuto l'approvazione medica; le identità non-binarie sono legalmente riconosciute in appena 15 paesi⁵⁹; le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere sono illegali solo in 57 paesi⁶⁰; gli Stati che hanno legalizzato i matrimoni tra persone dello stesso sesso sono 35, mentre 14 prevedono le unioni civili o altre forme di riconoscimento delle coppie non eterosessuali, mentre si riscontra che sono 73 gli Stati in cui le unioni tra persone dello stesso sesso sono illegali in qualsiasi forma⁶¹; le terapie di conversione sono ancora praticate e risultano fuorilegge soltanto in 26 paesi⁶²; infine, vi sono paesi che censurano in varie

⁵⁷ Mentre lentamente si assesta una tendenza a legalizzare o depenalizzare l'omosessualità, bisogna comunque prestare attenzione a quei paesi la cui legislazione si sta muovendo in senso opposto: è questo il caso dell'Uganda che ha reso l'omosessualità illegale con un provvedimento del 29 maggio 2023, prevedendo per questo reato il carcere a vita e la pena di morte nei casi di "omosessualità aggravata". Per saperne di più si rimanda a: <https://www.equaldex.com/issue/homosexuality> e <https://www.equaldex.com/region/uganda>.

⁵⁸ Nel corso del 2023, svariati paesi hanno reso illegale il cambio di genere: è il caso, ad esempio, della Bulgaria, del Pakistan, della Federazione Russa e dello Stato federato della Florida negli Stati Uniti. Per saperne di più si rimanda a: <https://www.equaldex.com/issue/changing-gender>.

⁵⁹ Per saperne di più si rimanda a: <https://www.equaldex.com/issue/non-binary-gender-recognition>.

⁶⁰ Per saperne di più si rimanda a: <https://www.equaldex.com/issue/discrimination>.

⁶¹ Per saperne di più si rimanda a: <https://www.equaldex.com/issue/marriage>.

⁶² Tra questi non figura, per esempio, l'Italia, insieme a molteplici altri Stati membri dell'UE. Per saperne di più si rimanda a: <https://www.equaldex.com/issue/conversion-therapy>.

maniere discorsi e istanze relative alla comunità LGBTQIA+⁶³. Rispetto al settore della sicurezza e della difesa, si noti che esistono ancora limitazioni all'accesso alla carriera militare: il servizio militare per le persone apertamente appartenenti alla comunità LGBTQIA+ è legale in 50 paesi e illegale in 47, mentre 48 lo consentono alle persone lesbiche, gay e bisessuali, ma non alle persone transgender. A questi si aggiungono i paesi in cui la situazione è ambigua, non regolamentata o in relazione ai quali non sono disponibili dati, oltre a quelli che seguono una filosofia *don't ask, don't tell*⁶⁴. Nelle situazioni di conflitto, un primo elemento che aumenta l'insicurezza delle persone LGBTQIA+ è costituito dal modo in cui sono costruiti i rifugi d'emergenza: si tratta di strutture spesso concepite in base alle esigenze delle famiglie, e anche qualora questi siano accessibili per le persone queer, nella maggior parte dei casi restano comunque dei luoghi non sicuri perché la mancanza di privacy che li caratterizza le espone a maggiori rischi di discriminazione e violenza. La difficoltà di accesso a queste strutture implica una conseguenziale difficoltà di accesso a risorse di prima necessità quali l'acqua, il cibo, servizi igienici e denaro, talvolta perché il loro aspetto fisico non corrisponde a quello dell'identità di genere indicata sui documenti di riconoscimento oppure perché al/alla partner omosessuale non viene riconosciuto l'accesso alle razioni alimentari⁶⁵. Inoltre, la discriminazione delle persone LGBTQIA+, essendo fortemente radicata nella cultura e nella società, le rende in generale più esposte ad essere vittime di violenza sessuale e di genere, anche quando questa è utilizzata come arma di guerra, come registrato nella zona settentrionale dell'Iraq controllata dall'ISIS⁶⁶. Su questo argomento si presenteranno ulteriori dettagli in seguito. Lo stigma sociale è inoltre alla base della mancata protezione delle persone LGBTQIA+ vittime di violenza sessuale e di genere e della mancata

⁶³ Tra questi non figurano soltanto Stati autocratici (quali Bielorussia e Federazione Russa) e teocratici (come Iran e Vaticano), ma anche Stati membri dell'Unione europea, nello specifico Lituania e Ungheria, che censurano e puniscono con multe la discussione, la promozione e/o l'insegnamento di tematiche relative alla comunità LGBTQIA+. Per saperne di più si rimanda a: <https://www.equaldex.com/issue/censorship>.

⁶⁴ Per saperne di più si rimanda a: <https://www.equaldex.com/issue/military>.

⁶⁵ Fonte: #SHEcurity Index 2021 disponibile al link: https://shecurity.info/wp-content/uploads/2021/10/Report_Shecurity_2021_RGB-Final.pdf [Ultima consultazione: 12 dicembre 2023].

⁶⁶ *Ibidem*.

punizione di coloro che la perpetrano⁶⁷. Sulla stessa base poggia anche l'odio rivolto alle persone apertamente queer che partecipano ai processi decisionali e di *policymaking*, andando di fatto a costituire un ulteriore ostacolo alla loro rappresentanza⁶⁸ che andrebbe invece incoraggiata affinché le loro voci ed esperienze siano ascoltate e si possa così promuovere un approccio più inclusivo ed intersezionale nella definizione delle politiche pubbliche, anche ma non solo quelle relative alla pace e alla sicurezza (Hagen, 2016). Infine, è necessario ricordare che le persone queer sono spesso ripudiate e allontanate dalle proprie famiglie, il che aumenta la loro vulnerabilità durante i conflitti perché comporta una loro esclusione dalle reti sociali informali che normalmente costituiscono la prima fonte di supporto allo scoppiare di un conflitto⁶⁹.

Il fatto che l'Agenda Donne, Pace e Sicurezza, a pochi mesi dal ventiquattresimo anniversario dell'approvazione della UNSCR 1325/2000, ancora non presenti espliciti riferimenti alla comunità LGBTQIA+, non consideri l'omolesbobitransfobia come una forma di violenza di genere, né abbracci una definizione di genere e identità sessuali che sia inclusiva e rispettosa delle molteplici soggettività esistenti non solo cancella l'esperienza che le persone facenti parte della comunità LGBTQIA+ fanno della guerra, rappresentando una scelta tanto teorica quanto politica, ma costituisce anche un limite pregiudicante la sua efficacia nel concreto dal momento che redigere le UNSCR avendo in mente soltanto un modello di donna cisgender ed eterosessuale comporta inevitabilmente che le azioni previste non sappiano affrontare i problemi e soddisfare i bisogni specifici di coloro che non corrispondono al modello assunto come standard, il che risulta particolarmente grave visti i maggiori rischi di discriminazione e violenza a cui sono esposte le donne lesbiche e le donne transgender (Hagen, 2016). Inoltre, per completare il quadro di un approccio genuinamente di genere, sarebbe parimenti necessario occuparsi anche delle violenze subite dagli uomini non eterosessuali e dalle persone non-binarie, nonché da quegli uomini che, a prescindere dal loro orientamento sessuale, sono tacciati di non essere sufficientemente virili (Hagen, 2016), con tutto ciò che questo comporta in situazioni di conflitto (e.g., coscrizione, violenze sessuali...). È chiaro che questo richiede, però, anche di cambiare la prospettiva da cui si guarda

⁶⁷ *Ibidem.*

⁶⁸ *Ibidem.*

⁶⁹ *Ibidem.*

all'impianto della DPS: infatti, se si considera l'identità sessuale come il punto di partenza per individuare cosa sia rilevante ai suoi fini e cosa no, è lecito obiettare che le esperienze degli individui di sesso maschile non siano pertinenti, mentre una visione meno limitante, intersezionale e ancorata al riconoscimento dei costrutti sociali del maschile e del femminile e delle norme che essi hanno generato permette di inserirle a pieno titolo nel discorso (Hagen, 2016). Questa seconda impostazione è da preferire perché mettere in risalto le relazioni di potere tra maschile e femminile significa anche fare luce sull'influenza che il costrutto della mascolinità ha sulle dinamiche dei conflitti, tanto sotto il profilo militare quanto sotto il profilo della violenza sessuale e di genere. Rispetto al primo, ci sono studi che, riflettendo sull'invisibilizzazione delle violenze sessuali subite dagli uomini nelle situazioni di conflitto, sottolineano le interrelazioni tra la mascolinità e il corpo maschile e i discorsi di stampo nazionalista sull'etnia, la nazione e l'appartenenza a uno Stato (Žarkov, 2001, citata in Hagen, 2016). A questo riguardo, si possono richiamare le sei dimensioni che costituiscono un nesso tra genere e pace e sicurezza, presentate da Warren e Cady (1994) e riportate nel primo capitolo di questa tesi, in particolare quella che afferisce alla sfera linguistica/simbolica: l'immaginario e i discorsi nazionalisti, al pari di quelli militaristi e guerreschi, sono inevitabilmente connessi alle questioni di genere. Rispetto al secondo profilo, invece, è doveroso sottolineare che il costrutto della mascolinità contribuisce a legittimare lo stupro dell'*altro* come arma di guerra: questo *altro* può essere identificato con la donna, ma anche con le persone queer, non soltanto donne (non eterosessuali e/o transgender) ma anche uomini e persone non-binarie (Hagen, 2016). Un'ultima considerazione da condividere a proposito del rapporto tra i costrutti del maschile e del femminile è relativa all'attribuzione delle caratteristiche degli stessi non soltanto alle persone ma anche agli Stati e alle istituzioni (Hagen, 2016). Essa permette di spiegare le motivazioni alla base di una criticità riportata nel paragrafo precedente di questo capitolo: mentre la spesa militare a livello globale aumenta, le organizzazioni di donne faticano a trovare le risorse per sostenere le proprie attività. Per l'appunto, questo problema può essere ricondotto ai costrutti del maschile e del femminile: mentre le operazioni militari sono percepite come prove di forza e mascolinità, le attività volte a promuovere le istanze delle organizzazioni di donne sono etichettate come espressione di femminilità, dunque di debolezza. In sintesi, questa allocazione di risorse impari altro non è che una manifestazione della

tendenza – socialmente e culturalmente normalizzata – a privilegiare ciò che è mascolinizzato e a sminuire ciò che è femminilizzato (Hagen, 2016). È un’impostazione che può essere applicata anche ad un discorso sui paesi che sono stati colonizzati, ai quali risulta associata una percezione “femminile” della loro vulnerabilità, in contrasto a quella “maschile” della forza degli Stati colonizzatori (Hagen, 2016).

A partire dagli elementi fin qui forniti, emerge chiaramente la necessità non soltanto di prevedere azioni specifiche rivolte alle persone facenti parte della comunità LGBTQIA+ nel quadro di politiche di pace e sicurezza che siano veramente *gender-sensitive*, ma anche di non considerare la comunità stessa come un blocco monolitico e omogeneo, prestando invece attenzione alla molteplicità e alla diversità che caratterizzano le identità dei suoi membri, come ricordato dallo #SHEcurity Index 2021. Per completezza, è inoltre necessario tenere a mente che l’acronimo LGBTQIA+ trae le sue origini nella cultura occidentale ed è pertanto insufficiente per descrivere la totalità delle identità e delle espressioni di genere esistenti nei vari contesti e nelle varie culture del mondo (Hagen, 2016). In generale, urge comunque un pronto riconoscimento nel quadro della DPS dell’omolesbobitansfobia come forma di violenza di genere. Non soltanto lo stupro, ma molteplici forme di SGBV sono impiegate come arma di guerra avente come target non solo le donne, ma anche le persone LGBTQIA+ e/o appartenenti a una determinata etnia. L’utilizzo della SGBV come arma di guerra può essere simmetrico – quando tutte le parti belligeranti la praticano con frequenza grossomodo equivalente – oppure asimmetrico, e può essere perpetrata da singoli individui o da gruppi (Wood, 2006, citata in Hagen, 2016). Resta comunque complicato stimare l’incidenza della SGBV motivata da odio omolesbobitansfobico perché in pochi contesti esistono degli apprezzabili sistemi di monitoraggio e denuncia di queste violenze e laddove esistono non è comunque scontato che gli episodi vengano riportati e/o registrati come manifestazioni di omolesbobitansfobia per via di molteplici fattori, tra cui: questioni di privacy (perché denunciare episodi di SGBV motivati dall’odio omolesbobitansfobico comporterebbe un coming out forzato), scarsa fiducia nei confronti delle autorità, timore di rappresaglie e, talvolta, anche il mancato riconoscimento di sé come persona appartenente alla comunità LGBTQIA+ oppure degli autori della violenza come persone motivate dall’odio omolesbobitansfobico (Hagen, 2016). La scarsità di dati che ne consegue invalida l’argomentazione secondo cui la comunità LGBTQIA+ costituirebbe una minoranza non

abbastanza significativa numericamente per includerla in maniera sistematica nella definizione delle politiche di pace e sicurezza (Hagen, 2016).

Lo #SHEcurity Index 2021, oltre a presentare dei dati sulla condizione delle persone LGBTQIA+ in situazioni di conflitto, provvede a fornire delle raccomandazioni rispetto ai passi da compiere per integrare la tematica nel quadro della DPS. Nello specifico, auspica che si inizi ad utilizzare un linguaggio inclusivo nella stesura delle risoluzioni e delle *policy*; che nella fase di pianificazione e progettazione delle azioni da intraprendere ve ne siano di specifiche per affrontare il problema della discriminazione nei confronti delle persone LGBTQIA+ e che per queste siano elaborate specifiche previsioni di budget e stanziare risorse; che il tema diventi parte integrante dell'analisi e del monitoraggio. Si rende altresì necessario colmare il gap esistente in termini di dati relativi alle esperienze che le persone LGBTQIA+ fanno dei conflitti, dal momento che, in assenza di essi, non è possibile monitorare e affrontare adeguatamente il problema. Hagen (2016) sottolinea, infine, la necessità di adottare indicatori adeguati che facciano emergere le peculiarità delle esperienze delle persone LGBTQIA+ nel processo di monitoraggio della DPS, oltre all'estensione della pratica di utilizzare una prospettiva queer per guardare alla violenza sessuale e di genere, ai diritti umani, al diritto umanitario e ai programmi di assistenza umanitaria.

In ultima analisi, a mio parere l'inserimento nell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza di chiari riferimenti alla comunità LGBTQIA+ tramite l'adozione di una prospettiva di genere più progressista ed intersezionale è auspicabile ma non per questo probabile allo stato attuale: più precisamente, non trovo realistico aspettarsi che in Consiglio di Sicurezza passi una risoluzione in materia DPS che si occupi della discriminazione e della violenza di cui sono vittime le persone queer a giudicare dalle posizioni fermamente anti-LGBTQIA+ della politica interna di alcuni dei membri permanenti, titolari del diritto di veto. Tuttavia, l'Agenda Donne, Pace e Sicurezza non è soltanto da intendersi come la somma delle UNSCR, ma come un insieme di politiche e attività che certamente le comprende, ma che non può prescindere da piani d'azione nazionali e regionali, nonché dall'operato della società civile. Sostengo, dunque, che esistano altri validi punti di partenza, altri attori che operano in altri spazi e con altri mezzi per far valere i diritti della comunità LGBTQIA+ in relazione alla pace e alla sicurezza internazionale, alle

esperienze che i suoi membri fanno dei conflitti e a un incremento della loro rappresentanza e della loro partecipazione.

CAPITOLO III

L'implementazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza nell'Unione europea

Only if gender and diversity are fully integrated into all EU's analyses and responses to challenges, crises and conflicts, as well as to the EU's contribution to rules-based multilateralism, will the outcome be sustainable and will respond to the expectations of our changing societies and their citizens in all their diversity⁷⁰.

Il processo di *gender mainstreaming* nelle politiche comunitarie ha avuto inizio dal riconoscimento dell'uguaglianza di genere come principio fondamentale dell'Unione, più precisamente con il Trattato di Amsterdam del 1997 (Guerrina & Wright, 2016) che ha modificato l'articolo 2 del Trattato di Roma come riportato di seguito:

La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 3 A, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati, membri.

L'art.2 TFUE così modificato contiene infatti il primo riferimento alla parità tra uomini e donne in una fonte comunitaria, ma questo non è il solo rintracciabile all'interno del testo del Trattato di Amsterdam, il quale modifica anche l'articolo 3 e sostituisce gli articoli 118 e 119 col fine di orientare l'azione dell'UE, anche a completamento dell'operato degli Stati membri, verso la promozione della parità di genere e delle pari opportunità, ponendo particolare enfasi sull'ambito lavorativo. In questo modo, è diventato d'obbligo per le istituzioni europee includere il *mainstreaming* di genere in tutte le aree di intervento delle proprie politiche. Non fanno eccezione in tal senso le questioni

⁷⁰ Citazione di Stella Ronner-Grubačić, Ambasciatrice dell'Unione europea per il Genere e la Diversità, riportata sul sito ufficiale dell'EEAS: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassador-gender-and-diversity_en .

di *high politics* concernenti la PESC/PSDC e le questioni di *low politics* che rientrano nell'azione esterna, ma i risultati ottenuti nella dimensione esterna sono ritenuti nel complesso deludenti da coloro che si occupano di DPS nel mondo accademico e in quello dell'attivismo femminista. Questo fallimento è dovuto a una moltitudine di fattori, tra cui la natura intergovernativa della PESC/PSDC e alcuni limiti – pratici e concettuali – che questa presenta sul campo, l'organizzazione che si è deciso di dare al Servizio per l'azione esterna (d'ora in avanti EEAS, abbreviazione della nomenclatura inglese) in seguito alla sua istituzione e l'orientamento neoliberale del femminismo che ispira l'Unione europea (Guerrina & Wright, 2016; Deiana & McDonagh, 2018; Chappell & Guerrina, 2020). Questi aspetti, insieme ad altri, saranno oggetto di approfondimento nel corso del primo paragrafo di questo capitolo, finalizzato a comprendere le logiche e i meccanismi del regime di genere esistente nell'Unione europea con specifico riferimento all'azione esterna, alla sicurezza e alla difesa. Ciò richiede l'adozione di una prospettiva ampia che include la lettura di *policy*, le riflessioni teoriche e i riferimenti alla struttura e al funzionamento degli attori competenti in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa, nonché gli studi di caso. Il secondo paragrafo volgerà brevemente l'attenzione sugli Stati membri con il fine di individuare delle buone pratiche presenti nei loro NAP.

Questo discorso che sposta il focus dal livello universale a quello regionale europeo viene aperto in conclusione di questo lavoro di tesi in forza di quanto sostenuto nelle battute finali del capitolo precedente, ovvero che l'implementazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza debba essere considerata in una dimensione di governance multilivello affinché se ne possa cogliere e sfruttare al massimo il potenziale e si possa riflettere su nuove prospettive da inserirvi e nuove strade percorribili. Il motivo per cui si è deciso di concedere spazio anche alla dimensione nazionale in una trattazione che dovrebbe riguardare il solo livello regionale poggia, innanzitutto, sul riconoscimento della persistente tensione all'interno dell'UE tra logica sovranazionale e logica intergovernativa e la preminenza di quest'ultima nel settore della politica estera e di difesa, aspetto che rende necessario conoscere le posizioni dei singoli Stati membri rispetto all'argomento che viene qui esaminato e, in secondo luogo, sul potenziale riconosciuto all'individuazione di buone pratiche che possano essere d'ispirazione sia per l'azione dell'UE che per l'azione di altri Stati nella definizione delle proprie politiche nazionali in materia di DPS.

1. Genere e dimensione esterna dell'UE: un mainstreaming riuscito?

La Politica estera e di sicurezza comune (PESC) e l'embrionale sviluppo della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) risalgono alla firma del Trattato di Maastricht nel 1992 (Mascia, 2016), mentre è con il già citato Trattato di Amsterdam del 1997 che il mainstreaming di genere è diventato una prerogativa comunitaria a partire dal riconoscimento dell'uguaglianza tra donne e uomini come suo valore fondamentale, il che ha fatto sì che l'UE svolgesse un ruolo decisivo nella definizione dei regimi di genere nell'Europa del dopoguerra (Chappell & Guerrina, 2020), eppure gli incoraggianti risultati ottenuti nell'ambito delle politiche sociali e delle politiche sul lavoro non sono stati eguagliati nella sfera delle politiche estera, di difesa e di sicurezza (Guerrina & Wright, 2016; Chappell & Guerrina, 2020). Infatti, osservando il modo in cui l'UE si è approcciata all'implementazione dell'Agenda DPS, si denota un fallimento nel recepirne e applicarne la capacità trasformativa, nonché una tendenza a depoliticizzare i principi e gli elementi di ispirazione femminista che – come illustrato nel capitolo I di questa tesi – con un secolo di attivismo hanno consentito di giungere all'approvazione della UNSCR 1325/2000. Come diretta conseguenza di ciò, le prospettive delle attiviste femministe che erano servite a dare forma e significato alla UNSCR 1325/2000, a livello regionale europeo sono state rese irrilevanti sul piano operativo e pratico poiché si è preferito limitare l'approccio di genere al fenomeno della violenza di genere in situazioni di conflitto – al quale risulta rivolta la quasi totale attenzione – e alla ricerca dell'equilibrio tra i sessi nella definizione degli staff delle missioni (Deiana & McDonagh, 2018).

Entrando nel dettaglio, si evince che dopo l'approvazione della UNSCR 1325/2000 in seno alle Nazioni Unite, l'UE si è mossa con un certo ritardo per incorporarla nella propria politica estera e ha spesso dato prova dell'esistenza di una discrepanza tra la sua percezione del proprio potere normativo nel sistema internazionale e la sua effettiva capacità di incorporare i valori fondamentali che si è data anche nella sua dimensione esterna: in breve, risulta esserci una discrepanza tra la retorica e la realtà dei fatti (Guerrina & Wright, 2016). Inoltre, come evidenziato da Riley (2020), in un primo momento l'UE si è limitata a fare totale affidamento sull'approccio delle Nazioni Unite

invece di svilupparne uno proprio: il riferimento è alla giustizia di genere così come concepita all'interno del Comprehensive Approach del 2008 con il quale, nelle parole del Consiglio, si intendeva far progredire la protezione dei diritti delle donne in conformità con il diritto internazionale. Il suo impianto non faceva altro che ricalcare i quattro pilastri della UNSCR 1325/2000 (Partecipazione, Protezione, Prevenzione, *Relief and recovery*), dando preminenza al pilastro della protezione, scelta dovuta all'influenza dell'approvazione della UNSCR 1820/2008, risoluzione dedicata alla protezione delle donne dalla violenza sessuale e dalla violenza di genere, nonché la più recente all'epoca in cui il Comprehensive Approach venne redatto. Questa scelta – così come il fatto che a tratti anche la stessa Agenda DPS onusiana sembra propendere per la dimensione della protezione della violenza di genere – è oggetto di critica perché riduce le donne a vittime passive anziché riconoscerne l'*agency* (Riley, 2020).

Rifacendosi alle teorie di Eriksen (2016) sulle tre concezioni della giustizia (giustizia come non-dominio, giustizia come imparzialità e giustizia come mutuo riconoscimento⁷¹), Riley (2020) sostiene che l'approccio iniziale dell'UE si lega – sulla carta – alla visione della giustizia come imparzialità: essa prevede il riconoscimento della superiorità dei diritti umani sulla sovranità statale, in forza di cui esiste una giustificazione morale dell'intervento negli affari statali laddove lo Stato fallisce nel proteggere individui o gruppi; ne deriva un'importante enfasi sulle convenzioni e le dichiarazioni internazionali e, nel caso specifico, per analogia, sulla UNSCR 1325/2000, dal momento che questa è stata approvata da un organo delle Nazioni Unite. Su questa base, un primo possibile modo per intendere la giustizia come imparzialità è l'adesione dell'Unione europea alle opinioni delle Nazioni Unite laddove essa ne riconosce l'autorevolezza. Un'interpretazione alternativa del quadro della giustizia come imparzialità vede invece l'UE come un'istituzione autorevole in grado sia di promuovere che di implementare

⁷¹ *Justice as non-domination, justice as impartiality and justice as mutual recognition* sono tre concetti illustrati in Riley, H. (2020). *Shifting Conceptions of Gender Justice in EU Policy on Women Peace and Security*. SSRN Electronic Journal. <https://www.ssrn.com/abstract=3567803>, che nel merito cita a sua volta un altro paper del progetto Reconsidering European Contributions to Global Justice (GLOBUS) finanziato dal programma Horizon 2020 dell'Unione europea: Eriksen, E. (2016) *Three Conceptions of Justice*, GLOBUS Research Papers, 1/2016, Oslo: ARENA. Traduzione mia.

norme e valori universali, ragion per cui l'Agenda DPS onusiana costituirebbe solo una guida per poi concepire la propria strategia in materia conformemente alle posizioni delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri. Questa seconda interpretazione del medesimo concetto apre anche alla possibilità che si consulti la società civile nel processo di definizione della strategia europea, mentre non prevede che essa possa essere adattata contesto per contesto in fase di implementazione, prediligendo invece la definizione di un insieme di standard precisi e fissi nel momento di creazione della strategia d'azione. Se ne ricava che in questo quadro il riconoscimento e il rispetto della diversità subiscono una forte limitazione e che pertanto le diverse voci ed esperienze delle donne non ricevono attenzione. In aggiunta a ciò, la predominanza della prospettiva occidentale e liberale all'interno dei NAP (tipica di questa visione della giustizia come imparzialità) genera il rischio di andare a ricreare e rinforzare quelle stesse dinamiche di potere – fortemente intrecciate con le gerarchie di genere – che ci si pone l'obiettivo di scardinare. Tuttavia, sempre Riley (2020) riporta che, nella sua implementazione, il Comprehensive Approach del 2008 si è avvicinato di più ad un'altra concezione della giustizia, ancora più riduttiva, ossia quella della giustizia come non-dominio. La prospettiva della giustizia come non-dominio è essenzialmente statocentrica perché vede nello Stato il primo garante della giustizia. Essa conferisce eguale importanza all'integrità della sovranità statale e al rispetto dei diritti e al relativo sistema di protezione, attribuendo agli Stati sovrani il diritto e il dovere di proteggere i propri cittadini senza alcuna interferenza esterna; ne consegue che anche la protezione delle donne sia una competenza statale, per cui non spetterebbe né alle istituzioni internazionali né agli Stati terzi il compito di imporre normative in questo campo, il che risulta essere una logica diametralmente opposta a quella che ha ispirato e dato forma all'architettura della DPS. A questo proposito, in un quadro di giustizia intesa come non-dominio, tutto ciò che l'UE può fare per avanzare la DPS è incoraggiare gli Stati a dotarsi di un proprio NAP e, al massimo, di assisterli nella stesura.

Solo successivamente, per l'esattezza nel 2018 con l'adozione dello Strategic Approach to Women, Peace and Security, l'Unione ha iniziato a cambiare (e, dal punto di vista di chi scrive, a migliorare) il proprio approccio orientandosi maggiormente verso la concezione della giustizia intesa come mutuo riconoscimento (Riley, 2020). Questa

concezione si fonda sul rispetto della diversità e sulla consapevolezza della necessità di adattare la propria azione alle differenze insite nei vari contesti e assume anche una prospettiva intersezionale nell'osservazione delle diverse identità e vulnerabilità specifiche presenti in un certo contesto. Ciò implica che il dato del genere non viene considerato come un aspetto a sé stante ma insieme ad altri fattori, quali possono essere l'età, l'etnia e la cittadinanza. Contrariamente alle due concezioni illustrate in precedenza, quella della giustizia come mutuo riconoscimento offre spazio alle diverse voci e alle diverse esperienze delle donne e, di conseguenza, non può considerare le donne come un gruppo omogeneo per identità, vulnerabilità e bisogni, come invece risulta essere prassi nel *policymaking*; pertanto l'adozione della concezione della giustizia come mutuo riconoscimento prepara la strada al superamento del monopolio della prospettiva occidentale in materia di donne, pace e sicurezza. Un'altra conseguenza di questo cambio del paradigma consiste nella possibilità di superare la concezione di violenza che si è affermata, la quale si focalizza principalmente sulla violenza fisica (subita dalle donne) anziché fare luce sulla violenza strutturale e sulle disuguaglianze di genere radicate nelle strutture di potere, permettendo dunque di riconoscere queste ultime come il fattore scatenante della violenza fisica (e non solo fisica) di cui sono vittime le donne in situazioni di conflitto, agendo quindi alla radice del problema anziché occuparsi solo della sua manifestazione. Sposando questo approccio alla giustizia, si ridefinisce altresì il modo in cui vengono prese le decisioni perché si accetta di dare preminenza alla cooperazione e al dialogo con le parti direttamente interessate per poter anche coglierne meglio la diversità e le vulnerabilità con gli annessi bisogni specifici; quindi la definizione di una strategia per l'implementazione dell'Agenda DPS secondo questo schema deve prevedere un attivo coinvolgimento delle organizzazioni di società civile, sia quelle operanti all'interno dei confini dell'Unione che quelle provenienti dai paesi direttamente interessati dai conflitti e dall'intervento dell'UE (Riley, 2020). Come anticipato, lo Strategic Approach to Women, Peace and Security del 2018 muove dei passi in questa direzione, dimostrandosi più innovativo dell'approccio adottato in precedenza, ma comunque continuando a presentare una serie di limiti. Innanzitutto, emerge in più punti un'attenzione – inedita nell'ambito dell'azione esterna – alla partecipazione della società civile: essa viene menzionata 43 volte nel documento e viene presentata come un attore capace di attivare il potenziale trasformativo dell'Agenda DPS; ci si assume l'impegno

di supportarla, sia politicamente che finanziariamente, nonché di coinvolgerla nell'implementazione delle misure adottate; a tal proposito, va specificato che il suo coinvolgimento, grazie all'approvazione da parte degli Stati membri, era già avvenuto nella fase preparatoria del documento tramite lo svolgimento di consultazioni; in quell'occasione erano state maggiormente coinvolte le OSC operanti al livello nazionale nei vari paesi, a discapito di quelle internazionali, mentre il documento che introduce lo Strategic Approach abbraccia un'ottica più multilivello, garantendo supporto alle OSC attive al livello internazionale, nazionale e locale⁷². In secondo luogo, lo Strategic Approach del 2018 supera la concezione che vede le donne come un gruppo omogeneo, riconoscendone le diverse identità. Restano comunque escluse dal discorso le persone non-binarie, dal momento che le pressioni di alcune OSC volte ad inserirle ha incontrato l'opposizione di alcuni Stati membri. Allo stesso modo, non viene fatta esplicita menzione dei diritti delle persone LGBTQIA+, preferendo la più blanda espressione *identità diverse*, che può essere comunque vista come un primo passo in avanti nella direzione di intendere la giustizia come mutuo riconoscimento. Infine, risulta molto rilevante l'introduzione del principio dell'analisi di genere finalizzata a rinforzare le politiche di sicurezza e di difesa attraverso il riconoscimento e la considerazione delle specifiche dinamiche di genere che si profilano in situazioni di conflitto e/o instabilità (Riley, 2020).

In seguito all'adozione dello Strategic Approach da parte del Consiglio Affari Esteri, nel 2019 l'EEAS ha redatto il primo EU Action Plan on Women, Peace and Security per il periodo 2019-2024, a completamento dell'EU Gender Action Plan for 2016-2020 (GAP II). Come da indicazioni del Consiglio, si tratta di un piano d'azione regionale conciso,

⁷² Il verbale della riunione dell'EU Informal Task Force on UNSCR 1325 del 27 ottobre 2016 riporta infatti che l'EEAS ha "incoraggiato i partecipanti a farsi avanti suggerendo delle rilevanti OSC nazionali per coinvolgerle nel lavoro preparatorio" [traduzione mia], mentre il documento finale del Consiglio si legge che "sarà centrale nel successo dell'UE in questo campo il pieno supporto (politico e finanziario) alle organizzazioni di società civile locali, nazionali e internazionali, ivi compresi i gruppi di donne e gli attivisti di movimenti sociali che aiutano a costruire la pace, a sfidare le norme di genere violente e a prevenire la violenza sessuale e di genere" [traduzione mia]. Le citazioni sono state riprese e tradotte dal testo di Riley, H. (2020). *Shifting Conceptions of Gender Justice in EU Policy on Women Peace and Security*. SSRN Electronic Journal. <https://www.ssrn.com/abstract=3567803> .

specifico, misurabile e realizzabile che si basa su tre prerequisiti fondamentali: 1) una leadership *gender-responsive* a tutti i livelli decisionali dell'UE; 2) la disponibilità interna di sufficienti capacità e abilità per riuscire a integrare nel sistema una prospettiva di genere e a condurre l'analisi di genere; 3) dialogo e cooperazione con gli Stati membri, con le OSC e altri stakeholder, tra cui il mondo accademico (assumendo quindi un approccio multilivello).

Il piano è articolato in sei obiettivi, per ciascuno dei quali sono previsti degli specifici criteri di adempimento, gli indicatori di riferimento⁷³ per misurarne l'implementazione e delle azioni specifiche, per le quali sono esplicitati gli attori che sono chiamati a compierle e il periodo previsto perché ciò accada. Le azioni sono infatti etichettate come: *Short-Term Actions (STA)* da compiere entro la fine del 2020; *Medium-Term Actions (MTA)* intese come un ponte, un collegamento tra quelle di breve e lungo periodo e previste per il periodo 2020-2022; *Long-Term Actions (LTA)*, concepite per essere azioni continuative, per questo da realizzarsi *fino al* (non *entro il*) 2024. Di seguito sono elencati e riassunti i suddetti sei obiettivi:

1. Partecipazione: in linea con l'Agenda DPS onusiana, questo obiettivo si prefigge di aumentare – attraverso 6 azioni – la partecipazione e la leadership delle donne in tutti i campi d'azione relativi alla pace e alla sicurezza nelle proprie istituzioni e in quelle degli Stati membri (partecipazione interna), oltre che nei processi decisionali e di *policymaking* in ambiti come la prevenzione e la risoluzione dei conflitti, lo Stato di diritto, il contrasto al terrorismo, le riforme del settore della sicurezza e il peacebuilding (partecipazione esterna). Le azioni per fare ciò prevedono il coinvolgimento di stakeholder quali le organizzazioni di donne e le *human rights defender* che operano nelle zone interessate dai conflitti (azione 1.4 - LTA), nonché di donne provenienti da diversi contesti e le OSC, con le quali stabilire e istituzionalizzare un meccanismo di consultazione (azione 1.6 - MTA).

⁷³ Gli indicatori sono descritti nell'allegato 1 dell'EEAS(2019) 747 e abbinati agli indicatori del GAP II richiamati nell'allegato 2 e sono consultabili, insieme al resto del piano, al link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11031-2019-INIT/en/pdf>.

2. **Mainstreaming di genere:** questo obiettivo riprende il valore fondamentale secondo cui l'UE debba impegnarsi a inserire una prospettiva di genere in maniera sistematica in tutte le sue politiche, sia interne che esterne. Tra le 7 azioni previste vi è un richiamo all'analisi di genere con cui si specifica che questa sia da effettuare per tutte le politiche dell'Unione comprese quelle relative all'azione esterna e in materia di prevenzione e contrasto al terrorismo (azione 2.1 - STA/MTA). In stretta correlazione con questa prima azione, la seconda stabilisce che vadano sviluppati strumenti e metodi per condurre un'analisi di genere anche per la definizione e lo svolgimento delle missioni della PSDC (azione 2.2 - MTA).

3. *Leading by example:* questo obiettivo ambisce a migliorare l'impegno politico e le azioni dell'UE per l'implementazione della DPS a tutti i livelli, anche attraverso la definizione di fondi adeguati, trasparenti e accessibili per i progetti in materia, propri e della società civile. Tra le 8 azioni previste, sono degne di nota il richiamo ai diritti umani oltre che al budget di genere, che si esige ispirino la stesura dei NAP degli Stati membri (azione 3.1 - LTA); la volontà di comunicare in maniera più proattiva attraverso quanti più media possibili le tematiche e le iniziative relative alla DPS affinché i cittadini e le cittadine possano comprenderle meglio e beneficiarne (azione 3.7 - LTA); l'impegno a far avanzare il processo di adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa⁷⁴, strumento finalizzato all'eliminazione della violenza contro donne e bambine e della violenza domestica (azione 3.8 - LTA).

4. **Prevenzione:** in linea con l'Agenda DPS onusiana, questo obiettivo afferisce al ruolo dell'UE a tutti i livelli nella prevenzione dei conflitti e delle violazioni dei diritti umani delle donne e delle bambine che vengono perpetrate durante i conflitti stessi. Tra le 6 azioni, vi è ancora una volta il riferimento all'analisi di genere, da effettuarsi nello specifico per le attività di prevenzione dei conflitti e di *peacebuilding* (azione 4.1 - MTA/LTA); inoltre, si prevedono il supporto agli sforzi per agire sulle cause

⁷⁴ Il Consiglio ha infine approvato l'adesione il 1° giugno 2023. Per maggiori informazioni si rimanda a: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/01/combating-violence-against-women-council-adopts-decision-about-eu-s-accession-to-istanbul-convention/>.

delle diverse forme di violenza di genere (azione 4.2 - LTA), la promozione della giustizia riparativa per mettere fine all'impunità per i crimini di SGBV (azione 4.3 - LTA), lo sviluppo di meccanismi di *early-warning* e altre misure di sicurezza, nonché la formazione del personale che opera sotto l'egida dell'UE, per rispondere al fenomeno della SGBV (azione 4.4 - MTA) e l'identificazione di buone pratiche al livello nazionale e internazionale che prevengono e contrastano l'impunità per il reato di traffico di esseri umani finalizzato allo sfruttamento sessuale (azione 4.5 - MTA).

5. Protezione: quest'obiettivo, anch'esso ripreso dai pilastri dell'Agenda DPS onusiana, ha a che fare con l'impegno dell'UE per la protezione e la salvaguardia dei diritti delle donne e delle bambine e della possibilità per queste ultime di accedere alla giustizia locale, nazionale, regionale e internazionale. Questo è ben esplicitato nelle 5 azioni previste, in particolare nell'ultima che richiama lo Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale (azione 5.5 - LTA). Si sottolinea, inoltre, la necessità di comprendere lo specifico impatto di genere del traffico illegale di armi leggere e di piccolo calibro (azione 5.4 - LTA).

6. *Relief and recovery*: anche quest'ultimo obiettivo deriva direttamente dall'Agenda DPS dell'ONU e consiste nell'impegno dell'UE ad assicurare a donne e bambine delle adeguate misure di assistenza e ripresa negli scenari postbellici, il che comprende anche lo stanziamento di fondi. Le 6 azioni includono misure di assistenza medica, psicologica, legale e di sicurezza rivolte alle sopravvissute a episodi di violenza sessuale in situazioni di conflitto (azione 6.2 - LTA), nonché misure di prevenzione dello stigma sociale nei confronti delle sopravvissute (e di eventuali figli e figlie nati in seguito a uno stupro subito) dato che questo spesso comporta vittimizzazione secondaria ed esclusione dalla società (azione 6.3 - LTA). Le misure di supporto a donne e bambine interessate dai conflitti e dalle loro conseguenze sono da espletarsi anche entro i confini dell'Unione, con riferimento, ad esempio, al diritto d'asilo e alle relative politiche (azione 6.4 - LTA).

Questo piano d'azione include una descrizione di come devono funzionare i meccanismi di *accountability and reporting*, stabilendo che le revisioni dell'implementazione

dovranno essere due (una di medio periodo e una finale) e che queste dovranno coinvolgere attori a più livelli, tra cui l'EEAS, la Commissione, gli Stati membri, il mondo accademico e altre organizzazioni internazionali e regionali come l'ONU, la NATO, il Consiglio d'Europa, l'Unione Africana e l'OSCE.

Per chiarire meglio funzionamento e limiti del mainstreaming di genere così com'è stato applicato all'ambito dell'azione esterna, è necessario ora soffermarsi sul servizio diplomatico dell'Unione europea, vale a dire l'EEAS, istituito nel 2009 dal Trattato di Lisbona e a capo del quale vi è l'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR/VP). Istituire l'EEAS ha costituito una soluzione per consentire una maggiore continuità alla politica estera rispetto a quanto ne garantisce da solo l'*agenda setting* della presidenza del Consiglio che ruota ogni sei mesi⁷⁵ (Chappell & Guerrina, 2020). Questo assetto avrebbe potuto rappresentare un'opportunità per conferire maggiore importanza all'Agenda Donne, Pace e Sicurezza nel contesto più ampio della PESC/PSDC e dell'azione esterna e rafforzare dunque il mainstreaming di genere in questo settore, ma ciò non si è verificato. Chappell e Guerrina (2020) nella loro ricerca si sono domandate dove fosse collocata la tematica del genere nell'EEAS e hanno potuto concludere che questa trovi molto più spazio nelle politiche interne sull'assunzione del proprio staff che non nelle politiche dell'azione esterna in quanto tale, nelle quali il mainstreaming di genere non risulta essere stato incorporato. Contestualmente, il loro studio del regime di genere dell'EEAS è servito anche a rispondere a una domanda più generale sul ruolo svolto dall'UE rispetto al mainstreaming di genere: si tratta di un vero e proprio ruolo di *gender normative actor* – quindi di un attore impegnato attivamente nella promozione della parità e del mainstreaming di genere – o, piuttosto, di un *gendered normative actor* – inteso come un attore che si appropria delle narrazioni sul genere cooptandole al solo fine di promuovere gli interessi dell'organizzazione? La risposta è che l'UE si configura come un *gendered normative actor* perché segue una logica votata ad aumentare la partecipazione delle donne inserendole all'interno delle strutture esistenti invece di scegliere un approccio trasformativo che ridefinisce le strutture di potere. Infatti,

⁷⁵ Ciò non toglie che le decisioni in materia di PESC/PSDC restino prerogativa del Consiglio che le adotta all'unanimità, salvo i casi espressamente previsti per l'adozione delle decisioni a maggioranza qualificata.

nell'EEAS viene adottato il principio *add women and stir* (letteralmente: “aggiungi le donne e mescola”), principio di ispirazione neoliberale in linea con quelli che sono stati i fondamenti dell'UE stessa. Questo offre uno spunto di riflessione più generale sulla dimensione della partecipazione delle donne nel settore della pace e della sicurezza internazionale e permette anche di comprendere meglio che cosa si intende quando nei documenti delle Nazioni Unite questa partecipazione viene qualificata come significativa: se l'aggiunta di più donne all'interno delle strutture decisionali finalizzata a raggiungere una parità in termini percentuali non garantisce che esse adottino una prospettiva di genere e promuovano istanze femministe, istanze legate ai diritti delle donne, e che vengano prese delle decisioni a queste più sensibili, vuol dire che il focus non può limitarsi ad essere sulla quantità di donne che partecipano ai processi decisionali, ma anche sulla qualità tanto della configurazione di questi processi decisionali quanto del modo in cui vi contribuiscono le donne che occupano questi spazi ed eventuali posizioni di leadership, domandandosi se producano o meno una moltiplicazione dei benefici e dei diritti in un'ottica di *empowerment* di tutte le donne. Del resto, si nota come il fatto che due delle tre persone che dal momento dell'istituzione dell'EEAS hanno ricoperto la carica di AR/VP sono donne non abbia necessariamente dato slancio al mainstreaming di genere nel settore. Soprattutto Catherine Ashton, AR/VP dal 2009 al 2014, essendo stata incaricata di costruire l'EEAS a partire dal Trattato di Lisbona che lo istituiva, avrebbe potuto dare impulso al mainstreaming di genere, ma lei ha inteso diversamente il suo mandato, focalizzandosi di più sulla strutturazione di un'istituzione capace e credibile. Quest'istituzione sarebbe poi stata composta da personale proveniente da altre istituzioni comunitarie (soprattutto diverse DG della Commissione e del Consiglio), aspetto che avrebbe influenzato gli sviluppi successivi dell'operato dell'EEAS (anche in materia di mainstreaming di genere) perché il personale non poteva non portare con sé concezioni e aspettative sul ruolo dell'UE tipiche della propria istituzione di provenienza, con conseguenti scontri organizzativi e culturali, ostacoli strutturali e accentuazione delle tensioni tra logica intergovernativa e logica sovranazionale, a danno della creazione di una cultura comune su quello che dovesse essere lo scopo del neonato EEAS (Chappell & Guerrina, 2020). A questo proposito, Chappell e Guerrina (2020) concludono che a fare la differenza non sia la quantità di donne presenti in un'istituzione a determinarne la capacità di avviare e stabilizzare un processo di mainstreaming di genere quanto la

predisposizione a guardare agli affari esteri dell'Unione attraverso le lenti del genere da parte di chiunque ricopra le cariche che hanno competenza in materia. Nel 2015, è stata istituita una nuova figura, quella del EU/EEAS Principal Advisor on Gender and on the implementation of UNSCR 1325 on Women Peace and Security, ma non le è mai stato attribuito un mandato chiaro né tantomeno delle risorse sufficienti, al che si aggiunge un'altra criticità, ossia che quando nel 2020 il primo mandato – che era stato conferito all'Ambasciatrice greca Mara Marinaki – è giunto al termine, il ruolo non è più stato riassegnato (Lazarou & Zamfir, 2021). Sempre in ambito EEAS, il 1° luglio 2021 il Segretario Generale Stefano Sannino ha conferito l'incarico di Ambasciatrice dell'Unione europea per il Genere e la Diversità a Stella Ronner-Grubačić. Dal nome dell'incarico, si intuisce che il focus del suo lavoro non è concepito limitatamente all'obiettivo del raggiungimento della parità tra donne e uomini, bensì sulla diversità nel suo complesso, con la moltitudine di tematiche che comprende, inclusi i diritti della comunità LGBTQIA+. Su questo punto e in virtù delle questioni sollevate nel capitolo precedente, ritengo giusto fare menzione dell'attivismo dell'EEAS e della Commissione rispetto alla causa, in cui si può riconoscere una prima apertura dell'approccio di genere all'azione esterna verso le tematiche legate alla comunità LGBTQIA+⁷⁶.

Mentre gli attori principali della PESC/PSDC sono l'EEAS, il Consiglio dell'UE e la Commissione, ad emergere come maggior sostenitore dell'implementazione dell'Agenda DPS a livello europeo è piuttosto il Parlamento europeo, di cui due commissioni hanno assunto la responsabilità di monitorare lo stato dell'implementazione della UNSCR 1325/2000 nell'Unione: si tratta della Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM) e la Commissione per gli affari esteri (AFET), soprattutto attraverso la sottocommissione per la sicurezza e la difesa (SEDE) e la sottocommissione per i diritti umani (DROI). Tuttavia, la funzione del PE in materia nei campi della sicurezza e della difesa resta meramente consultiva, ragion per cui non può contribuire incisivamente all'avanzamento del mainstreaming di genere in questo campo (Guerrina & Wright, 2016).

⁷⁶ Il riferimento è al capitolo 4 della LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025 della Commissione europea, richiamata anche nella Diversity & Inclusion Agenda 2023-2025 dell'EEAS. Per ragioni di spazio, questi documenti non vengono ulteriormente analizzati in questa sede.

Ciò che auspicano Guerrina e Wright (2016) è che per avanzare il mainstreaming di genere e superare il tradizionale approccio gender blind nel settore della sicurezza e della difesa si costruiscano i cosiddetti triangoli di velluto⁷⁷, i cui vertici siano costituiti da femocate⁷⁸ (come coloro che sono riuscite a mantenere le questioni relative a genere e parità nell'agenda istituzionale della Commissione), organizzazioni di società civile (come la European Women's Lobby) e comunità epistemiche⁷⁹ (come quelle già presenti in contesti quali la Commissione FEMM, le rappresentanze permanenti e la Commissione). Tuttavia, come evidenzia una ricerca di Deiana e McDonagh (2018), capire come dare vita a un'efficace implementazione a livello UE dell'Agenda DPS è un discorso che non riguarda soltanto la redazione delle policy ma anche le pratiche quotidiane sul campo. Questa loro riflessione è stata elaborata a partire da uno studio di caso condotto sulla più grande missione di peacebuilding della PSDC, vale a dire la missione EULEX in Kosovo⁸⁰, il cui mandato comprende responsabilità in materia di Stato di diritto, polizia, diritti umani e potere giudiziario, e si pone tre obiettivi: 1) assicurare il mantenimento della sicurezza e lo Stato di diritto; 2) occuparsi dei crimini politicizzati, tra cui le tensioni interetniche, i crimini di guerra e la corruzione; 3) favorire l'integrazione a lungo termine della regione nell'UE attraverso il dialogo Belgrado-Pristina⁸¹ (Deiana & McDonagh, 2018). L'istituzione nel 2015 di diversi *gender focal point*⁸² e la presenza della figura di *gender advisor* sono da considerarsi delle buone

⁷⁷ Si tratta di un concetto che riprendono da Woodward, A. (2003) *Building velvet triangles: gender and informal governance*. Informal governance in the European Union.

⁷⁸ In inglese *femocrats*, vale a dire donne con posizioni di potere che sono propense a lavorare in funzione di un cambiamento di tipo trasformativo per raggiungere obiettivi femministi.

⁷⁹ Reti di persone esperte che dispongono sia di competenze che di riconosciuta autorevolezza in campi del sapere che sono rilevanti per delle *policy*.

⁸⁰ Lo studio si riferisce ai primi dieci anni (2008-2018) dal dispiegamento della missione in quanto è stato condotto prima che ne venisse approvata l'estensione fino al 2025.

⁸¹ È bene rammentare che il dialogo Belgrado-Pristina non costituisce un esempio positivo in materia di partecipazione piena, equa e significativa delle donne ai processi di pace: come già ricordato nel capitolo 2 di questa tesi, il report S/2023/725 del Segretario Generale delle Nazioni Unite lo cita come un processo al quale non ha preso parte nessuna donna nel corso del periodo di osservazione sulla base di cui è stato redatto.

⁸² Nel periodo di osservazione, ammontavano a circa 20/25.

pratiche di mainstreaming di genere nell'ambito di questa missione, ma non sono sufficienti per parlare di un mainstreaming pianamente compiuto. Le interviste condotte con membri dello staff della missione hanno infatti rivelato criticità relative alla persistente resistenza a considerare le questioni di genere come non prioritarie, se non proprio irrilevanti nel campo della sicurezza, in favore della tradizionale visione di questo settore come neutro rispetto al genere. L'implementazione dei principi della DPS nel contesto della missione EULEX è limitata dalla mancanza di una prospettiva a lungo termine non soltanto sul tema in esame ma anche sul futuro della pace in Kosovo: secondo un membro del personale intervistato, infatti, non si riuscirebbe a creare un nesso tra genere, pace e sicurezza proprio in ragione della vaghezza e della debolezza dell'idea di pace che l'UE ha per quell'area. Dalle testimonianze emerge altresì che i training forniti al personale non sono capaci di costruire una conoscenza e una coscienza condivise sulle questioni di genere, lasciando inevitabilmente spazio alle concezioni individuali che ciascun operatore, anche non volendo, porta con sé nel suo lavoro. Uno dei membri intervistati ha infatti dichiarato:

Il *gender mainstreaming* fa parte dell'introduzione, che si compone di due giorni di enormi quantità di informazioni, per questo ha i suoi limiti. Una presentazione di un'ora può darti un'infarinatura sui concetti ma non spiega come questi svolgano un ruolo nelle attività della missione⁸³.

A questa problematica si lega anche un dibattito relativo all'attribuzione della competenza di formare il personale delle missioni tra chi sostiene che sia competenza diretta delle strutture della PSDC e chi invece ritiene che sia prerogativa degli Stati membri e degli Stati che contribuiscono alla specifica missione, ma Deiana e McDonagh (2018) non mancano di precisare che questa sia anche una forma di alibi degli attori coinvolti per cercare di non scontare l'*accountability* per gli impegni non rispettati e i lenti progressi compiuti in materia di DPS. Un'ultima tematica da affrontare in relazione alla pratica quotidiana delle politiche in materia di DPS tocca la dimensione culturale e

⁸³ Stralcio di una delle interviste riportate in Deiana, M-A., & McDonagh, K. (2018). *Translating the Women, Peace and Security Agenda into EU Common Security and Defence Policy: Reflections from EU Peacebuilding*. *Global Society*, 32(4), 415-435. <https://doi.org/10.1080/13600826.2018.1474183>. Traduzione mia.

gli stereotipi nazionali. Su questi aspetti si fonda una narrazione che riproduce determinati immaginari sia geopolitici che di genere e rinforza gerarchie e differenze all'interno del personale delle missioni internazionali (per esempio, nella dicotomia *Europa occidentale/Europa orientale*), oltre che tra esso e la comunità locale (*il Kosovo/i Balcani*). Un immaginario siffatto rafforza l'idea che l'Europa occidentale sia un esempio di progressismo e, di conseguenza, sia abitata da uomini progressisti, e che, al contrario, l'Europa orientale sia più autocratica e tesa a interpretare diversamente i diritti umani e il concetto di autorità; da ultimo, si rafforza anche l'idea che le popolazioni locali, come quella dei Balcani, siano società tradizionali che devono essere destinatarie di attività di formazione e di monitoraggio. Ciò che emerge da questo quadro è l'attribuzione di una "superiorità culturale" all'Europa occidentale, vista come campionessa di progressismo, nonostante questa non corrisponda sempre al vero, come dimostrano le interviste ad alcuni membri di genere maschile della missione EULEX, remissivi nei confronti delle tematiche di genere e, piuttosto, rispondenti ai tradizionali canoni socioculturali relativi a potere e mascolinità. Più in generale, questa narrazione crea un'opposizione tra le progressiste *EU peacekeeping masculinities* e *gli altri*, intesi come le popolazioni locali dei paesi extra-UE ritenuti meno progressisti per antonomasia. Uno schema così rigido e stereotipato comporta la falsa convinzione che il mainstreaming di genere sia soltanto un'azione che le missioni devono svolgere nel contesto in cui operano anziché una pratica anche – e prima di tutto – interna che parta da una ridefinizione a monte del modo di intendere il settore della sicurezza e il modo di approcciarvisi (Deiana & McDonagh, 2018).

La panoramica qui offerta su strutture, logiche, politiche e pratiche rilevanti ai fini dell'implementazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza a livello europeo restituisce un'immagine complessa sia della dimensione esterna dell'Unione europea in quanto tale che del mainstreaming di genere che fatica ad affermarsi nella PESC/PSDC e nell'azione esterna a causa di una moltitudine di fattori di diversa natura: alcuni sono culturali (come l'immaginario individuale e collettivo delle persone che operano sul campo), altri sono strutturali, come le difficoltà che nascono dalla tensione tra logica sovranazionale e logica intergovernativa insita nel funzionamento dell'UE tutta ma di cui si risente particolarmente in ambito PESC/PSDC, e talvolta riconducibili anche all'ideologia neoliberale che ha influenzato e continua a influenzare il funzionamento dell'UE – aspetto

che diventa rilevante nel momento in cui anche il femminismo a cui si ispirano le azioni votate al raggiungimento della parità di genere e del *gender mainstreaming* risulta essere di stampo liberale e, pertanto, non improntato a mettere in discussione il sistema in quanto tale e le disuguaglianze (di genere) su cui si fonda e che continua a perpetrare.

2. La DPS e i 27: buone pratiche di mainstreaming di genere negli Stati membri

La Women's International League of Peace and Freedom cura un database che raccoglie tutti i piani nazionali e regionali che sono stati adottati su scala globale per implementare l'Agenda Donne, Pace e Sicurezza e ne monitora i progressi nell'attuazione. Stando alla documentazione ivi disponibile, dei 27 Stati membri dell'Unione europea, la quasi totalità – per l'esattezza 25 – ha adottato almeno un NAP in materia di DPS. Gli unici due a non essersene mai dotati sono la Grecia e l'Ungheria.

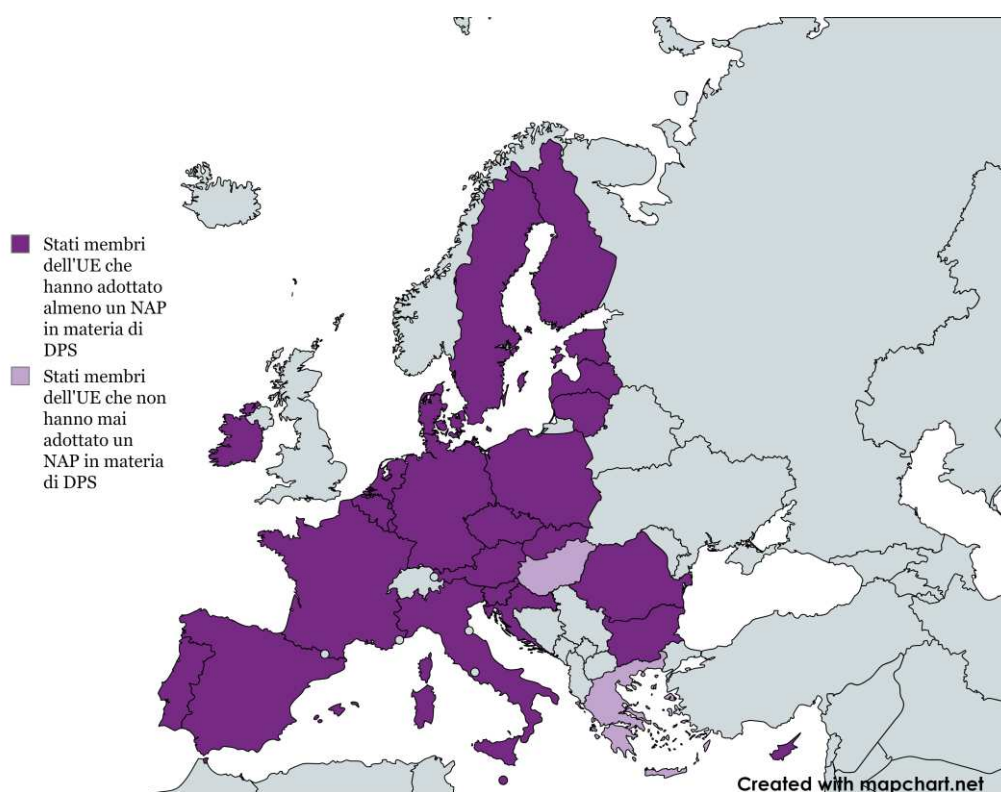


Figura 3.1. Mappa elaborata sulla base dei dati disponibili al sito <https://1325naps.peacewomen.org/index.php/nap-overview/>.

I primi Stati membri a dotarsi di un NAP in materia di donne, pace e sicurezza sono stati la Svezia (2006), l'Austria (2007), la Spagna (2007), il Belgio (2008), la Finlandia (2008) e i Paesi Bassi (2008). Tra gli Stati membri che hanno adottato più di recente il proprio

primo NAP si annoverano la Bulgaria (2020), Cipro (2020), la Lettonia (2020), Malta (2020) e la Slovacchia (2020). L'Italia ha adottato il suo primo NAP nel 2010 e ad oggi ne conta quattro in totale, approvati in maniera continuativa per i periodi 2010-2013, 2014-2016, 2016-2019 e 2020-2024. Non tutti i paesi dimostrano questa virtuosa continuità: per esempio, il primo NAP della Croazia era finalizzato a coprire il periodo 2011-2014, ma il secondo non è stato approvato fino al 2019; in maniera simile, la Francia si è mossa con una certa discontinuità, avendo coperto con tre NAP i periodi non consecutivi 2010-2013, 2015-2018 e 2021-2025. In controtendenza rispetto alla durata media dei NAP degli altri Stati membri, il primo ed unico adottato dalla Romania si riferisce a un periodo di dieci anni (2014-2024), una durata eguagliata soltanto dal primo NAP della Spagna che, adottato senza previsione di una scadenza nel 2007, è stato sostituito da uno aggiornato nel 2017.

Tra i paesi dell'Unione europea, la Svezia si è distinta per aver introdotto e applicato per prima – nel 2014 – il concetto di politica estera femminista⁸⁴. Si tratta di un approccio che pone al centro dell'azione diplomatica i diritti delle donne, la sicurezza umana (a cui viene riconosciuta preminenza rispetto alla sicurezza nazionale) e l'equa rappresentanza delle donne nelle istituzioni e nei processi decisionali; in inglese viene definito anche approccio *delle 3R* dalle parole chiave *rights* (diritti), *representation* (rappresentanza), *resources* (risorse). La strategia presentata dall'allora ministra degli esteri Margot Wallström prevede infatti che il ministero degli esteri promuova il pieno godimento dei diritti umani di donne e bambine, anche implementando azioni di contrasto alla discriminazione e alla violenza di genere (dimensione dei diritti), che avanzi la partecipazione e l'influenza delle donne nei processi decisionali tramite un approccio multilivello che comprenda anche le OSC (dimensione della rappresentanza) e, infine, che si mobiliti affinché vengano allocate le risorse finanziarie per rendere effettive queste garanzie (dimensione delle risorse). In aggiunta, partendo dal presupposto che la pace sia un aspetto fondamentale della politica estera tanto quanto lo è la sicurezza nazionale, la politica estera femminista della Svezia si fa anche promotrice dell'istituzione di ministeri

⁸⁴ Tuttavia, la politica estera femminista (che era stata voluta dal centrosinistra) è stata formalmente abbandonata dal nuovo esecutivo di centrodestra nel 2022, il quale ha però ribadito il proprio sostegno alla parità di genere.

della pace (Lazarou & Zamfir, 2021). Ad una prima lettura, la politica estera femminista potrebbe non risultare particolarmente innovativa rispetto all'Agenda Donne, Pace e Sicurezza e, sul piano dei contenuti, ritengo che sia in parte corretto pensarla. Tuttavia, non si può non riconoscere una differenza fondamentale nell'approccio e nell'importanza che viene attribuita alle questioni di genere all'interno: mentre la logica che soggiace alla stesura dei NAP per rendere operativa a livello nazionale l'Agenda DPS così come delineata dalle UNSCR è quella di realizzare delle *policy* ad hoc, distinte e, in un certo senso, parallele rispetto agli affari esteri ritenuti prioritari da un determinato Stato, l'idea di definire una politica estera femminista *in sé* fa sì che le questioni relative ai diritti delle donne siano parte integrante e fondante della politica estera, in modo che questa non ne possa prescindere.

Ispirata dalla Svezia, a partire dal 2018 anche la Francia ha iniziato a promuovere il principio della diplomazia femminista nella sua politica estera che integra ai tre punti principali del modello svedese altre tre direttrici: l'adozione di un approccio trasformativo di lungo termine, la coerenza istituzionale e la solidarietà internazionale (Lazarou & Zamfir, 2021). Sulla base di quanto fin qui analizzato, si può affermare che questi tre punti non sono altro che alcune delle lacune più importanti che si possono riscontrare nell'implementazione a vari livelli dell'Agenda DPS: il primo, in modo particolare, è un aspetto che, come già si è detto, costituisce una mancanza determinante per il non riuscito mainstreaming di genere nella PESC/PSDC e nell'azione esterna dell'UE.

Più di recente, nel mese di marzo 2023, anche la Germania si è dotata di linee guida per una politica estera femminista, per volontà della ministra degli esteri Annalena Baerbock, di concerto con la ministra per la cooperazione economica e lo sviluppo che ha annunciato una nuova strategia per l'assistenza allo sviluppo di stampo femminista (Brechenmacher, 2023). La strategia di Baerbock mira ad agire in tre aree: 1) il mainstreaming di genere; 2) il bilancio finanziario di genere; 3) la diversità interna. Con il riferimento alla diversità e l'adozione di una prospettiva intersezionale che riconosce la vulnerabilità e i bisogni specifici di gruppi di persone marginalizzate a causa delle origini, dell'orientamento sessuale, dell'identità di genere, dell'appartenenza religiosa, dell'età, della disabilità o di qualsiasi altra caratteristica, il framework *delle 3R* viene rinominato *delle 3R+D*, dove la

lettera D sta appunto ad indicare l'attenzione alla diversità. Tuttavia, mettere in pratica i principi della politica estera femminista risulta difficile da conciliare con la strategia di sicurezza nazionale che il governo tedesco ha prediletto a partire dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione Russa nel febbraio del 2022. Secondo quella parte del mondo dell'attivismo femminista che, riconoscendo le connessioni (già ribadite nel corso di questa trattazione) tra patriarcato e militarismo, è anche pacifista e promotrice del disarmo e della cooperazione internazionale, l'aumento della spesa per la difesa che ne è conseguito non sarebbe compatibile con una politica estera che possa dirsi davvero femminista, ma non vi è unanimità sulla questione perché non tutto l'universo femminista fa proprie anche le istanze del pacifismo. La ministra Baerbock ha dichiarato di non individuare alcun conflitto tra l'introduzione dei principi di politica estera femminista con la scelta del suo governo di aumentare la spesa militare e di adottare una strategia di deterrenza, anzi, ritiene che valori di questo tipo integrati nella politica estera giustifichino un maggiore impegno a sostegno dell'Ucraina per difendere la popolazione civile del paese dagli abusi degli aggressori russi, testimoniando un allineamento con le teorie femministe che non sono anche pacifiste e prediligono piuttosto un approccio pragmatico. Se, da una parte, la politica estera femminista così come concepita dalla Germania presta più attenzione di quanto facciano altre alle previsioni di bilancio affinché i proclami possano effettivamente concretizzarsi, dall'altra presenta delle ambiguità sul rapporto tra principi femministi e priorità geopolitiche, consentendo però di aprire una riflessione sulla visione strategica da avere per definire una politica estera femminista che sia efficace ma che, soprattutto, possa definirsi autenticamente femminista nel contenuto e nella pratica oltre che nel nome (Brechenmacher, 2023).

Altri Stati membri dell'Unione europea che negli ultimi anni hanno adottato una politica estera femminista sono il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Spagna. Degno di nota è che quest'ultima, al pari della Germania, ha saputo prevedere una strategia di genere più ampia, intersezionale, non declinata esclusivamente in riferimento alle donne (Brechenmacher, 2023). In Italia non risulta esservi un dibattito politico al riguardo, però il IV Piano Nazionale – approvato nel 2020 per il periodo 2020-2024 – presenta alcuni interessanti elementi di novità. In primis, nonostante permanga una preminenza della dimensione della Protezione – in controtendenza rispetto al periodo del ventesimo

anniversario dell'approvazione della UNSCR 1325/2000 in cui l'attenzione al livello universale era più incentrata sulla dimensione della Partecipazione – il Piano inserisce un elemento di dinamicità attraverso l'individuazione di un focus tematico specifico (vale a dire la protezione dei bambini, e in particolare delle bambine, in situazioni di conflitto) che può essere preludio di ulteriori sviluppi in futuro, tra cui la previsione di focus a carattere geografico come già sperimentato in altri Stati (e.g., i Paesi Bassi). Ad ogni modo, la dimensione della Partecipazione, per quanto non sia ancora divenuta centrale, ha guadagnato una portata più ampia e generale rispetto al passato e mira al coinvolgimento nei processi di pace non solo delle donne e delle ragazze ma anche delle bambine attraverso attività dedicate nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario. In secondo luogo, è degno di nota il riconoscimento di un ruolo chiave, accanto a quello delle donne, anche ai giovani – con cui viene effettuato un richiamo all'Agenda internazionale Giovani, Pace e Sicurezza – e degli uomini – quest'ultimo rilevante anche per la dimensione della prevenzione. Infine, risulta particolarmente importante anche il ruolo riconosciuto alle università e ai nuovi social media privati accanto a quello già consolidato delle OSC nell'ambito della formazione e della sensibilizzazione, il quale interseca le 3P che sono colonna portante dell'Agenda DPS (Del Turco, 2021).

È beninteso che questo paragrafo non ha la pretesa di analizzare a fondo i NAP e le strategie di politica estera che sono state citate individuandone tutti i punti di forza e di debolezza, quanto piuttosto quello di mettere in risalto alcuni aspetti apprezzabili e innovativi delle azioni per cui alcuni Stati membri dell'Unione europea si sono distinti. Il fatto che alcune di queste azioni sembrino non aver rispettato pienamente le aspettative non ne sminuisce il potenziale innovativo né l'importanza che ricoprono come tentativo di rendere effettivo e più efficace il mainstreaming di genere nel settore della pace e della sicurezza internazionale. Gli esperimenti fin qui condotti con diverse declinazioni della politica estera femminista costituiscono comunque un precedente rilevante e un utile spunto per permettere al dibattito sull'argomento di proseguire e alimentare così il *policymaking*, auspicabilmente sempre più inclusivo e sempre meno *gender blind*.

CONCLUSIONI

La storia dell'approccio femminista – successivamente declinato in approccio di genere – alla pace e alla sicurezza internazionale è più lunga di quanto si potrebbe pensare, al punto tale da rendere l'approccio stesso coevo alla nascita delle relazioni internazionali come disciplina. Eppure, le istanze delle studiose – nonché attiviste – femministe e pacifiste sono state a lungo relegate ai margini sia del mondo accademico che del *policymaking* a tutti i livelli. L'approvazione da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite della Risoluzione 1325/2000 e delle successive e il conseguente sviluppo dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza ha conferito un inedito risalto al tema dell'insicurezza delle donne e delle bambine nelle situazioni di conflitto – con particolare riferimento alla violenza sessuale e di genere – e alla necessità di aumentare la rappresentanza e la partecipazione femminile nei processi decisionali e nei processi di pace. In quasi venticinque anni, sono stati fatti dei passi in avanti, specialmente grazie alle Nazioni Unite e al lavoro delle organizzazioni di società civile che riescono ad avere un impatto significativo nei vari contesti locali, ma i risultati sono nel complesso insoddisfacenti perché, riprendendo quanto affermato dall'UNSG nell'ultimo report su Donne, Pace e Sicurezza, a questo punto ci si aspettava che il mainstreaming di genere nelle politiche di pace e sicurezza fosse pienamente compiuto e, dunque, che gli obiettivi dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza non fossero considerati più come obiettivi definiti in una sede separata per essere successivamente aggiunti all'interno delle politiche e dei piani, bensì come parte integrante di questi dal principio. Essi continuano ad avere un'importanza secondaria e questo fa sì che si tratti di aspetti sempre ri-negoziabili e, all'occorrenza, rimovibili dalle priorità della politica estera, delle politiche di pace e sicurezza e dagli accordi di pace. Quest'infelice tendenza è rilevabile molto bene eseguendo, come si è fatto, un'analisi dell'operato dell'Unione europea in materia di PESC/PSDC e azione esterna, un ambito in cui il mainstreaming di genere – riconosciuto come valore fondamentale dell'Unione prima ancora che l'Agenda DPS onusiana prendesse forma – fatica ad affermarsi anche e soprattutto per la logica ancora essenzialmente intergovernativa che guida le decisioni comunitarie in questa materia. In questo dato risiede dunque un ostacolo, una minaccia al mainstreaming di genere nella

misura in cui determinati Stati non hanno interesse a promuovere gli obiettivi dell'Agenda DPS o, per ragioni politico-ideologiche, rigettano qualsiasi forma di politica *di genere*, mentre cercano anche di salvaguardare quella parte fondamentale della propria sovranità che non sono disposti a cedere, vale a dire la competenza in materia di politica estera e di difesa. Tuttavia, si può intravedere anche un aspetto positivo nel potere assolutamente preminente degli Stati in materia: qualora questi abbiano implementato delle buone pratiche di mainstreaming di genere al livello nazionale è auspicabile che si attivino per promuoverle anche al livello europeo nelle opportune sedi e/o che siano di ispirazione per gli altri Stati membri che possono riproporre nel proprio ordinamento le misure da loro attuate. Questa seconda ipotesi trova riscontro nella realtà con riferimento all'introduzione dei principi di politica estera femminista: nel 2014 la Svezia ha fatto da apripista con il suo approccio delle 3R e nel corso dell'ultimo decennio è stata seguita da altri Stati membri (ma anche da paesi extraeuropei). Ciononostante, si deve constatare che non si sia trattato di un totale successo dal momento che anche i paesi che – sulla carta – hanno preferito questo tipo di politica estera, all'atto pratico non rispettano pienamente gli impegni presi, si dimostrano incoerenti e continuano a subordinare il mainstreaming di genere agli interessi della sicurezza nazionale tradizionalmente intesa. Un ulteriore punto di debolezza, a mio parere, è dovuto a un problema di più ampia portata con qualsiasi misura volta a promuovere i diritti delle donne o istanze che hanno a che vedere con le tematiche di genere, nella politica tanto estera quanto interna: invece di essere trattata come una questione di diritti umani e di dignità umana – quindi come afferente a un patrimonio politico, morale e culturale che dovrebbe essersi consolidato come comune –, le viene erroneamente attribuito un colore politico, viene cioè ricondotta a un interesse dei partiti più progressisti come parte del loro programma politico. Ciò è dimostrato dal caso della Svezia stessa: nel momento in cui un esecutivo di centrodestra ha sostituito quello di centrosinistra che aveva promosso la politica estera femminista, questa è stata abbandonata. Questo rivela il peso determinante dell'orientamento politico dei governi sull'effettiva possibilità che l'approccio di genere alla pace e alla sicurezza internazionale avanzi nelle agende politiche. Davanti alle difficoltà poste dal fattore politico e dalla natura intergovernativa del principale organo decisionale in materia di PESC/PSDC – il Consiglio dell'Unione europea –, si può comunque fare affidamento sul ruolo di *moral suasion* che possono svolgere le istituzioni sovranazionali come la

Commissione e il PE, dimostratesi più sensibili alla tematica della DPS ma anche più attente ai diritti della comunità LGBTQIA+, che sono i grandi assenti nell'Agenda onusiana e nelle sue implementazioni a tutti i livelli che ne derivano. A questo proposito, come si è già sostenuto nel corso della trattazione, urge che questo aspetto sia integrato nelle prossime UNSCR, ma, per amor di realismo, non ci si può facilmente aspettare che delle misure ispirate da valori che Stati detentori di un seggio permanente con diritto di veto (per esempio, la Federazione Russa) osteggiano nella loro politica interna (e non solo) possano ricevere approvazione in quel consesso. In ultima analisi, si può affermare che per l'approccio di genere alle politiche di pace si presentano sia opportunità di sviluppo che ostacoli a tutti i livelli di governance ed è per questo che c'è il bisogno di puntare su un approccio multilivello dove l'azione di ciascun livello può essere integrata e compensata dall'azione degli altri, il che comprende anche un sempre maggiore coinvolgimento della società civile nei processi decisionali, come da pratica che va consolidandosi.

ABBREVIAZIONI

A4P: Action for Peacekeeping initiative

AFET: Commissione per gli affari esteri del Parlamento europeo

AR/VP: Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza/Vicepresidente della Commissione europea

CSW: Commissione sulla Condizione della Donna

DG: Direzioni generali

DDA: Dipartimento per il Disarmo

DPA: Dipartimento per gli Affari Politici

DPO: Department of Peace Operations

DPS: Donne, Pace e Sicurezza

DROI: Sottocommissione del Parlamento europeo per i diritti umani

EEAS: European External Action Service

ELN: Ejército de Liberación Nacional

FEMM: Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere del Parlamento europeo

GAD: (Approccio) Gender and Development

GAP II: EU Gender Action Plan (2016-2020)

IASC: Comitato Permanente Interagenzie

ICC: International Criminal Court

ICW: International Congress of Women

ISIS: Stato Islamico dell'Iraq e della Siria

IST: Infezioni sessualmente trasmesse

LGBTQIA+: Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Intersex, Queer/Questioning, Asexual/Aromantic.

Long-Term Actions: Long-Term Actions

MTA: Medium-Term Actions

NAP: National Action Plan

NATO: North Atlantic Treaty Organization

OCHA: Ufficio di Coordinamento per gli Affari Umanitari

ONG: organizzazione non governativa

ONU: Organizzazione delle Nazioni Unite

OSC: organizzazione di società civile

OSCE: Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa

PE: Parlamento europeo

PESC: Politica estera e di sicurezza comune

PSDC: Politica di sicurezza e difesa comune

RAP: Regional Action Plan

SEDE: Sottocommissione del Parlamento europeo per la sicurezza e la difesa

SGBV: Sexual and Gender-Based Violence

STA: Short-Term Actions

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

UE: Unione europea

UNDP: Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo

UNESCO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura

UNGA: United Nations General Assembly

UNHCR: Alto Commissariato per i rifugiati

UNSC: United Nations Security Council

UNSCR: United Nations Security Council Resolution

UNSG: United Nations Secretary General

WILPF: Women's International League for Peace and Freedom

WID: (Approccio) Women In Development

WPP: Women's Peace Party

WPS: Women, Peace and Security

BIBLIOGRAFIA

- #SHEcurity Index 2021 disponibile al link: https://shecurity.info/wp-content/uploads/2021/10/Report_Shecurity_2021_RGB-Final.pdf [Ultima consultazione: 12 dicembre 2023].
- #SHEcurity Index 2022 disponibile al link: https://shecurity.info/wp-content/uploads/2022/10/Report_Shecurity_2022_FiNAL.pdf [Ultima consultazione: 12 dicembre 2023].
- Blanchard, E. M. (2003). *Gender, International Relations, and the Development of Feminist Security Theory*. *Signs* 28(4): 1289–1312. <https://www.jstor.org/stable/10.1086/368328>.
- Brechenmacher, S. (2023). *Germany Has a New Feminist Foreign Policy. What Does It Mean in Practice?* <https://carnegieendowment.org/2023/03/08/germany-has-new-feminist-foreign-policy.-what-does-it-mean-in-practice-pub-89224>
- Buzatu, A. M., et al. (2021). *Women, Peace, and Security and Human Rights in the Digital Age: Opportunities and Risks to Advance Women’s Meaningful Participation and Protect Their Rights*. Global Network of Women Peacebuilders. <https://gnwp.org/wp-content/uploads/PolicyBriefGNWP-2021c.pdf>.
- Chappell, L., & Guerrina, R. (2020). *Understanding the gender regime in the European External Action Service*. *Cooperation and Conflict* 55(2): 261–80. <https://doi.org/10.1177/0010836719895296>.
- Deiana, M-A. (2021). *The Women, Peace and Security Agenda*. In O. Richmond , & G. Visoka (Eds.), *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11795-5_194-1.
- Deiana, M-A., & McDonagh, K. (2018). *Translating the Women, Peace and Security Agenda into EU Common Security and Defence Policy: Reflections from EU Peacebuilding*. *Global Society*, 32(4), 415-435. <https://doi.org/10.1080/13600826.2018.1474183>.

- Del Turco, L. (2007). *Donne e politiche di pace. L'approccio di genere in situazioni di conflitto*. Centro Studi Difesa Civile. http://www.pacedifesa.org/public/documents/Quaderni_n.2.07.pdf.
- Del Turco, L. (2021). *Il IV Piano d'Azione Nazionale "Donne, Pace e Sicurezza" dell'Italia: una lettura comparata, tra novità e continuità*. <http://www.pacedifesa.org/wp-content/uploads/2022/04/IV-PAN-Italia-DPS-Nota-di-LDT.pdf>.
- EEAS(2019)747. EU Action Plan on Women, Peace and Security (WPS) 2019-2024 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11031-2019-INIT/en/pdf>.
- Guerrina, R., & Wright K. A. M. (2016). *Gendering Normative Power Europe: Lessons of the Women, Peace and Security Agenda*. *International Affairs* 92(2): 293–312. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.12555>.
- Hagen, J. J. (2016). *Queering Women, Peace and Security*. *International Affairs* 92(2): 313–32. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.12551>.
- Lazarou, E., & Zamfir, I. (2021). *Women in Foreign Affairs and International Security. Still far from gender equality*. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689356/EPRS_BRI\(2021\)689356_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689356/EPRS_BRI(2021)689356_EN.pdf).
- Mascia, M. (2016). *Unione Europea, cantiere aperto di governance. Teorie, istituzioni, attori* (pp. 163-202). Cacucci Editore.
- Mischkowski, G. & Hauser, M. (2019). *Sexualised wartime violence – perception and consequences*. My body is no battlefield. Expert articles on sexualised violence, trauma and justice. Medica Mondiale eV.
- Riley, H. (2020). *Shifting Conceptions of Gender Justice in EU Policy on Women Peace and Security*. SSRN Electronic Journal. <https://www.ssrn.com/abstract=3567803>.
- Speziali, E. (2016). *Le Conferenze internazionali sulla donna in I diritti umani delle donne nel sistema delle Nazioni Unite e delle organizzazioni regionali*. Centro di Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca”. <https://unipd-centrodirittiumani.it/it/schede/Le-Conferenze-internazionali-sulla-donna/382>.
- Tickner, J.A., & True, J. (2018). *A Century of International Relations Feminism: From World War I Women's Peace Pragmatism to the Women, Peace and Security*

Agenda. International Studies Quarterly 62(2): 221–33.
<https://doi.org/10.1093/isq/sqx091>.

- Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi (97/C 340 /01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT>.
- UNIFEM (2006): Security Council Resolution 1325 annotated and explained [Annotated Security Council resolution 1325 \(peacewomen.org\)](https://www.peacewomen.org/annotated-security-council-resolution-1325) .
- UN Security Council, Letter dated 3 October 2023 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Mission of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. S/2023/733 (4 October 2023) <https://digitallibrary.un.org/record/4023360?ln=en> .
- UN Security Council, Res. 1325 (31 October 2000) UN Doc S/Res/1325 [SC_ResolutionWomenPeaceSecurity_SRES1325\(2000\)\(english_0.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/SC/ResolutionWomenPeaceSecurity_SRES1325(2000)(english_0.pdf).
- UN Security Council, Res. 1820 (19 June 2008), UN Doc S/Res/1820 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n08/391/44/pdf/n0839144.pdf?token=MBccYIM610is0DrLN8&fe=true> .
- UN Security Council, Res. 1888 (30 September 2009), UN Doc S/Res/1888 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n09/534/46/pdf/n0953446.pdf?token=g0hsStAgypIyavw2aO&fe=true> .
- UN Security Council, Res. 1889 (5 October 2009), UN Doc S/Res/1889 [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SCResolutionWomen_SRES1889%282009%29%28en%29_0.pdf](https://www.peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SCResolutionWomen_SRES1889%282009%29%28en%29_0.pdf) .
- UN Security Council, Res. 1960 (16 December 2010), UN Doc S/Res/1960 [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SCResolutionWomen_SRES1960%282010%29%28en%29_0.pdf](https://www.peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SCResolutionWomen_SRES1960%282010%29%28en%29_0.pdf) .
- UN Security Council, Res. 2106 (24 June 2013), UN Doc S/Res/2106 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/372/15/pdf/n1337215.pdf?token=p6nV91uigdZRYc6a3B&fe=true> .
- UN Security Council, Res. 2122 (18 October 2013), UN Doc S/Res/2122 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/523/44/pdf/n1352344.pdf?token=KPWHwtOPXLf87UIIxe&fe=true> .

- UN Security Council, Res. 2242 (13 October 2015), UN Doc S/Res/2242 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n15/311/09/pdf/n1531109.pdf?token=7JrBW8cQT2IplvzKhS&fe=true> .
- UN Security Council, Res. 2467 (23 April 2019), UN Doc S/Res/2467 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/118/28/pdf/n1911828.pdf?token=456FAheLHSJoxjl9Po&fe=true> .
- UN Security Council, Res. 2493 (29 October 2019), UN Doc S/Res/2493 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/339/37/pdf/n1933937.pdf?token=hfbZXnCUwEiDjqu9Zc&fe=true> .
- UN Secretary-General, Conflict-related sexual violence: Rep. of the Secretary-General, UN Doc. S/2023/413 (June 22, 2023) <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2023/07/N2312781.pdf> .
- UN Secretary-General, Women and peace and security: Rep. of the Secretary-General, UN Doc. S/2023/725 (September 28, 2023) <https://digitallibrary.un.org/record/4024756?ln=en> .
- Warren, K. J., & Cady, D. L. (1994). *Feminism and Peace: Seeing Connections*. *Hypatia* 9(2): 4–20. <https://www.jstor.org/stable/3810167>.

SITOGRAFIA

- *Combatting violence against women: Council adopts decision about EU's accession to Istanbul Convention.* Council of the EU press release. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/01/combating-violence-against-women-council-adopts-decision-about-eu-s-accession-to-istanbul-convention/>.
- EEAS official website <https://www.eeas.europa.eu/en> [Ultima consultazione: 9 febbraio 2024].
- EQUALDEX – Censorship of LGBT Issues <https://www.equaldex.com/issue/censorship> [Ultima consultazione: 10 febbraio 2024].
- EQUALDEX – Conversion therapy <https://www.equaldex.com/issue/conversion-therapy> [Ultima consultazione: 10 febbraio 2024].
- EQUALDEX – Homosexual activity <https://www.equaldex.com/issue/homosexuality> [Ultima consultazione: 10 febbraio 2024].
- EQUALDEX – Legal recognition of non-binary gender <https://www.equaldex.com/issue/non-binary-gender-recognition> [Ultima consultazione: 10 febbraio 2024].
- EQUALDEX – LGBT discrimination <https://www.equaldex.com/issue/discrimination> [Ultima consultazione: 10 febbraio 2024].
- EQUALDEX – LGBT Rights in Uganda <https://www.equaldex.com/region/uganda> [Ultima consultazione: 10 febbraio 2024].
- EQUALDEX – Right to change legal gender <https://www.equaldex.com/issue/changing-gender> [Ultima consultazione: 10 febbraio 2024].
- EQUALDEX – Same-sex marriage <https://www.equaldex.com/issue/marriage>.

- EQUALDEX – Serving openly in military <https://www.equaldex.com/issue/military> [Ultima consultazione: 10 febbraio 2024].
- *NATIONAL ACTION PLANS BY REGION*. The Women, Peace and Security Programme of the Women’s International League for Peace and Freedom website <https://1325naps.peacewomen.org/index.php/nap-overview/> [Ultima consultazione: 9 febbraio 2024].
- The Global Goals official website <https://www.globalgoals.org/goals/>.
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP) – Year 2022 <https://ucdp.uu.se/year/2022> [Ultima consultazione: 7 gennaio 2024].

RINGRAZIAMENTI

Ci sono storie che una tesi di laurea non racconta: storie come quella di una sedicenne che si appassionò alle relazioni internazionali partecipando a delle simulazioni dei lavori delle Nazioni Unite e del Parlamento europeo, storie come quella di una bambina in crescita che lunedì 22 giugno 2015 si presentò a sostenere l'orale dell'esame di terza media con una tesina sui diritti umani, ignara del fatto che cinque anni dopo, in quella stessa data, avrebbe trasformato l'orale della sua maturità in una sorta di comizio femminista a partire dall'elaborato di Lingue e Letterature Classiche. Se, da una parte, è certo che racconti del genere non trovano spazio all'interno di una tesi, dall'altra è altrettanto certo che lo spazio che ha permesso a questo lavoro di tesi di prendere vita è stato creato da quelle storie lì.

La scelta della tematica di cui occuparmi è una naturale evoluzione della strada tracciata prima di approdare a studiare Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani in Via del Santo a Padova e, al contempo, di quello che ho avuto l'opportunità di imparare in Via del Santo e dintorni nel corso di questi tre anni (e mezzo). Così anche se questa tesi non racconta le trame e le sottotrame che, passo dopo passo, mi hanno portata qui oggi, in qualche modo le rispecchia e prepara un nuovo sentiero da imboccare per raggiungere le mie mete future.

Scrivere dei ringraziamenti canonici elencando una per una le persone che hanno riempito di significato il mio percorso di vita e di studi fino a questo punto non è cosa semplice perché sono tantissime, alcune non sono nemmeno più nei paraggi, ma non per questo il segno che hanno lasciato è meno tangibile nell'insieme della donna che sono diventata. Certamente è doveroso un ringraziamento al prof. Mascia che è stato per me un mentore ancora prima di essere il mio relatore perché dalla cattedra non ha mai smesso di ricordare a tutti noi studenti che abbiamo in mano il destino del mondo e che con il nostro impegno sarà possibile trasformarlo e renderlo più simile a quello che abbiamo studiato nei libri di Relazioni Internazionali sulla costruzione della pace e meno somigliante a quanto abbiamo invece appreso dai libri dei vari esami di storia e dalle notizie quotidiane, dove sono la distruzione e la guerra a farla da padrone. Ringrazio anche la dott.ssa Del Turco che, quando questa tesi era un'idea appena abbozzata, ha messo a mia disposizione il suo

tempo, la sua gentilezza e la sua competenza in materia di donne, pace e sicurezza per definire meglio che indirizzo dare alla trattazione.

Ringrazio per il sostegno la mia famiglia (compresi i suoi componenti a quattro zampe che nei periodi trascorsi a Mercogliano con il loro affetto incondizionato mi hanno aiutata ad affrontare tutto lo stress dovuto all'università e alla paura di non farcela): mamma, papà, so che non sono sempre brava a farvi capire che cosa sto cercando di costruire per il mio futuro, però spero che i primi risultati che vi sto portando a casa vi bastino per farvi un'idea di quanto sono grandi i sogni che sono germogliati in quella bambina chiacchierona e creativa, sempre un po' troppo matura e perfezionista per la sua età, che avete cresciuto, non senza difficoltà. Ringrazio, quindi, zia Irma e zio Paolo, nucleo della mia famiglia in terra padovana, per avermi offerto sempre compagnia, aiuto, risate e pillole di lingua e cultura veneta da imparare, in una certa misura facendo le veci di chi era lontano, e ringrazio proprio ciascun familiare che, pur essendo lontano, con entusiasmo e pazienza aspetta sempre che torni *giù alla base* con le mie infinite magiche storie, qualche dolcetto e qualche souvenir dei miei viaggi.

Parlando di famiglia, ci sono quattro persone che non potranno mai leggere queste parole né vedermi da vicino con la corona d'alloro in testa. Naturalmente sto parlando di nonno Alessandro, la persona da cui ho imparato il senso del sacrificio e dell'impegno, a cui vorrei poter dire: "Guarda, nonno, adesso accanto al nostro cognome c'è scritto *dottoressa*", ma purtroppo non ha potuto vedermi neanche mettere via le bambole; sto parlando di nonno Pasquale, a cui ho rubato lo scettro di giramondo della famiglia, che so sarebbe esterrefatto dai progetti che ho portato avanti in giro per l'Europa durante questi anni di triennale; sto parlando di nonna Nina che ha potuto ricordarmi ancora fino a tutto il primo anno di corsi che doversi fare la brava e studiare perché lei non aveva potuto farlo e che mi rincresce non aver mai potuto accompagnare a vedere Padova (mi dovrò far bastare i ricordi dei momenti in cui scherzava immaginando che avrebbe dovuto truccarsi e farsi bella per venire qui per me); sto parlando della mia bisnonna Emma, la matriarca padovana della mia famiglia materna, la persona che mi ha dato le radici in questo luogo con cui ho avuto la possibilità di riconnettermi grazie ad uno scherzo del destino che ha collocato proprio qui – nella città fondata da Antenore e nell'università della prima donna laureata al mondo – l'unica laurea triennale in diritti umani erogata in Italia. Ma la verità è che il destino non scherza e che ogni coincidenza si verifica per una

ragione, come mi ricorda sempre la mia mamma che mi ha cresciuta raccontandomi della sua città e portandomi in vacanza, inconsapevole del fatto che ad un certo punto – a causa di una coincidenza perfetta – sarebbe diventata anche la mia casa, forse una casa a cui talvolta sento di appartenere di più che alla verde Irpinia in cui sono nata e cresciuta. È un’immensa fortuna poter ringraziare lei e mia nonna Amelia, la persona da cui probabilmente ho ereditato la testardaggine e quel sano pizzico di follia, guardandole negli occhi e dedicando loro questa tesi. Mi piace pensare che questa non sia soltanto la laurea di Ale, ma anche quella di Emma, di Amelia e di Katia.

Ringrazio le persone che sono state *famiglia* per scelta e a modo loro, vale a dire le anime speciali con cui ho convissuto tra le mura del collegio, tra i banchi di UniPd, tra i tasti e gli schermi del computer, sui palchi, nelle biblioteche, nelle strade attraversate nei giorni di protesta e lotta, e in mille altri posti in cui si sono sviluppati progetti, poesie, meme, amicizie, non-amori, gite e piccoli incanti, anime con cui ho condiviso momenti di leggerezza e gioia, ma anche grossi fardelli che, grazie a loro, sono riuscita a portare con meno peso.

Ringrazio le persone che ho incontrato in Italia e all’estero tramite tanti progetti, quelli a cui ho partecipato e quelli che ho lanciato in prima persona, dalla vigilia di questo percorso triennale fino alla sua conclusione: alcune sono diventate amiche, altre sono rimaste colleghe o comparse, ma tutte hanno contribuito alla mia crescita e a riempire tanto il quaderno delle lezioni imparate quanto il diario dei ricordi. Una menzione speciale va necessariamente alle mie sorelle – compagne e mentori – della European Leadership Academy che da Lisbona a Valencia, passando per Bruxelles e per i tanti altri posti che mi accompagneranno presto a scoprire, dal 2021 mi ispirano ad essere la miglior versione di me stessa e a dare ancora di più di quello che ho e di quello che sono alla comunità. Sono loro che mi hanno fatta ri-innamorare del sogno europeo e sono loro che mi hanno insegnato il vero significato di *Leave no one behind*, il faro che mi avrebbe poi condotta all’ideazione dello Human Rights Café, un progetto che da Padova mi auguro moltiplichi il suo impatto in tante altre città del mondo. Granada – in Spagna – e Braga – nel mio amato Portogallo – sono state solo l’inizio! A questo proposito, non posso non ringraziare lo Student Engagement Team APS (SET Padova) e tutte le persone che lo compongono e lo hanno composto, che lo animano e lo hanno animato, a partire da Christine e

Benedetta, nonché i docenti che credono con ardore nel potenziale della nostra associazione.

Ringrazio lo Youth Empowerment Lab di Osnabrück – la città della pace – perché mi ha fornito ulteriori spunti per questa tesi e mi ha curato le ferite lasciate da un primo tentativo di laurearmi a novembre 2023 (che era appena naufragato al tempo della mia partenza per parteciparvi). Sono tanti i ricordi preziosi che conservo di quella settimana, ma la cerimonia inaugurale – svoltasi nella sala dove fu firmata la Pace di Vestfalia – durante la quale ciascun partecipante ha esibito un simbolo di pace del proprio paese o territorio è forse il mio preferito in assoluto per le tante storie a cui mi ha introdotta. Condividere la testimonianza della Marcia della pace e della fraternità Perugia-Assisi in quel contesto per me è stato emozionante perché mi ha riportata col cuore a un ulteriore momento particolare del mio percorso in triennale, ovvero a quando il 10 ottobre 2021 vi avevo preso parte con la delegazione di UniPd.

Ringrazio Lucia Ruggeri, la mente dietro il progetto “Otto100 – Ambasciatrici 2022”, e tutte le persone che hanno guidato me e le mie sette compagne durante il nostro mandato per l’Ottocentenario di UniPd: è stata un’esperienza che ha reso ancora più speciale lo spirito con cui ho vissuto la mia avventura patavina e mi ha offerto un motivo per sentirmi più fiera di me, nonché più partecipe della storia di questo ateneo e di questa città che, in altro modo, era sempre stata parte della mia.

Ringrazio le persone che da tutte le latitudini continuano a fare il tifo per me, nonostante non facciamo (più) parte delle rispettive quotidianità: spero di riuscire a dimostrare al meglio la mia gratitudine nei piccoli gesti e nelle delicate parole, e di poter in qualche maniera restituirvi almeno un po’ del bene immenso che mi donate.

Ci sono infine storie che questa tesi di laurea non racconta, ma a cui vuole rendere giustizia: sono le storie di chi lotta per la propria libertà e che, per colpa della disumanità imperante, non ha il privilegio – che dovrebbe però essere un diritto – di celebrare un traguardo come sto facendo io. Il mio ultimo pensiero va a loro e lo terrò sempre vivo nella mente e nel cuore, nel tentativo di aiutare a rendere questo mondo più equo e pacifico.

Universa Universis Patavina Libertas;