



*Dalla ricerca all'azione*

## ***I Quaderni***

---

*Per la Gestione Costruttiva dei Conflitti*

*Luisa Del Turco*

## ***Donne e politiche di pace***

*L'approccio di genere in situazioni di conflitto*

---

***Quaderno n. 2 - 2007***

Publicazione periodica del Centro Studi Difesa Civile – [www.pacedifesa.org](http://www.pacedifesa.org)  
Allegato di Pacedifesa – anno VI, settembre 2007

**Comitato Scientifico:** Luisa Del Turco, Giorgio Giannini, Carlo Schenone, Giovanni Scotto, Andrea Valdambrini.

Per proposte di articoli o per altre comunicazioni scrivete a: **roma@pacedifesa.org**.

*Questo numero è stato chiuso l'11 settembre 2007.*

## Indice

Donne e politiche di pace: l'approccio di genere in situazioni di conflitto	pag. 3
Documenti allegati	pag. 28

## L'autore

Luisa Del Turco è laureata in Scienze Politiche e ha conseguito un dottorato di ricerca in *Teoria dello Stato* e un perfezionamento in *Peacekeeping*. Da alcuni anni si occupa di formazione per operatori umanitari e di pace svolgendo attività didattica e di ricerca in collaborazione con Università, Agenzie Umanitarie e Organizzazioni Non Governative. Ha curato il volume "Donne, conflitti e processi di pace" (SEU, 2005) ed è autrice di articoli e saggi sui temi legati alla cooperazione internazionale e alla gestione delle emergenze.

*I testi pubblicati possono essere liberamente riprodotti con l'impegno a citare la fonte e la cortesia di informare l'autore dell'impiego che ne viene fatto. In ogni caso il testo non può essere commercializzato o usato a fini di lucro.*

## Donne e politiche di pace: l'approccio di genere in situazioni di conflitto\*

**Sommario:** 1 - Premessa; 2 - Evoluzione dell'approccio: dal welfare alla gender security; 3 - Operatori di pace e umanitari: mandati, livello e principi d'azione; 4 - L'Organizzazione delle Nazioni Unite e la risoluzione 1325; 5 - Le politiche di genere dell'Unione Europea: un "doppio approccio"; 6 - Il Movimento Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa e lo "spazio umanitario"; 7 - Organizzazioni della società civile e reti transnazionali: advocacy e pratiche di pace; 8 - Conclusioni

1. L'approccio di genere in situazioni di conflitto si è affermato negli ultimi anni come uno degli aspetti più innovativi e caratterizzanti del settore della cooperazione internazionale.

L'impostazione tradizionale considerava le donne principalmente come vittime delle attività belliche, collocandole all'interno dei gruppi particolarmente vulnerabili, nell'ambito di una categoria - spesso inclusiva anche dei bambini - oggetto di particolare tutela e protezione<sup>1</sup>. Specularmente, un'attenzione alle esigenze specifiche delle donne è stata da lungo tempo riservata anche alle combattenti che, qualora acquisito lo status di prigioniera di guerra, godono di specifiche garanzie<sup>2</sup> e di tutto il riguardo "dovuto al loro sesso"<sup>3</sup>.

A scardinare il binomio vittima/combattente è stato l'affermarsi nell'arco degli ultimi decenni di una concezione più ampia, che prende in considerazione in maniera sistematica, in ogni azione programmata in tutti i campi e a tutti i livelli, non solo i differenti bisogni ma anche le particolari risorse e capacità, sia delle donne che degli uomini.

La cosiddetta "prospettiva di genere", applicata al settore *pace e sicurezza*, ha così rafforzato l'attenzione alle sofferenze delle donne nelle situazioni di conflitto armato e introdotto la considerazione del loro ruolo attivo nella promozione della pace, dando luogo ad una vasta produzione di programmi e politiche che promuovono, oltre ad azioni specifiche di protezione e assistenza, la partecipazione delle donne ai tavoli negoziali e nei processi decisionali e la loro introduzione stabile nei ruoli del personale impiegato nell'ambito delle attuali missioni internazionali.

Un passaggio cruciale, che ha corrisposto a livello giuridico ad un forte sviluppo dei settori normativi più direttamente orientati alla disciplina delle situazioni di conflitto: lo *ius in bello*, particolarmente per le previsioni riguardanti la protezione dei non combattenti (ancora in larga

---

\* Il testo presentato è un estratto da *Processi Storici e Politiche di pace*, rivista edita dal Ce.Co.Pax della Provincia di Roma e dal Dipartimento SSGA dell'Università degli studi Roma Tre, n. 3 - 2007.

<sup>1</sup> L'art. 38 della IV Convenzione di Ginevra stabilisce che "I fanciulli d'età inferiore a quindici anni, le donne incinte e le madri dei bambini d'età inferiore a sette anni fruiranno, nella stessa misura che i cittadini dello Stato interessato, di qualsiasi trattamento preferenziale". L'art. 70 del I Protocollo Aggiuntivo prevede che "Nella distribuzione dei soccorsi, dovrà essere data priorità alle persone, ad esempio i fanciulli, le donne incinte o partorienti e le madri che allattano, che debbono essere oggetto, secondo la IV Convenzione o il presente Protocollo, di un trattamento privilegiato o di una protezione speciale".

<sup>2</sup> Tra queste, la detenzione separata e la sorveglianza da parte di personale femminile, come da art 25 e 97 della III Convenzione di Ginevra del 1949. Il I e il II Protocollo Aggiuntivo alle Convenzioni di Ginevra, rispettivamente agli art. 75(5) e 5(2) prevedono analoghe misure per le donne private della libertà, che si trovano sotto custodia della parte avversa.

<sup>3</sup> Secondo l'art. 14 della III Convenzione di Ginevra "I prigionieri di guerra hanno diritto, in ogni circostanza, al rispetto della loro persona e del loro onore. Le donne devono essere trattate con tutti i riguardi dovuti al loro sesso e fruire in ogni caso di un trattamento così favorevole come quello accordato agli uomini".

maggioranza donne)<sup>4</sup>, l'assistenza umanitaria e la repressione di crimini specifici (tra cui lo stupro di guerra)<sup>5</sup>; lo *ius contra bellum*, soprattutto per quanto riguarda le modalità di intervento che prevedono un'azione integrata a più livelli, comprensiva di attività informali e di lungo termine in cui più spesso sono coinvolte le donne<sup>6</sup>.

Ma è soprattutto nell'ambito della *soft law* (dichiarazioni, risoluzioni, linee-guida) e nella *machinery* (istituzioni e politiche) che troviamo oggi una vasta produzione di documenti politico-programmatici e di organismi dedicati (*gender focal point, adviser, unit, team*), che testimoniano l'importanza strategica della prospettiva di genere nelle attuali emergenze e la sua sempre più stabile presenza nelle politiche nazionali, regionali e globali.

Ne deriva l'impegno, per esperti e operatori della cooperazione, di seguirne gli sviluppi e garantirne l'applicazione<sup>7</sup>: una sfida particolarmente complessa in una fase caratterizzata da una evidente proliferazione di attori coinvolti nelle emergenze da conflitto (dipartimenti e agenzie specializzate facenti capo a stati e ad organizzazioni intergovernative e non governative, società civile, imprese private) e da un sostanziale superamento dei tradizionali ambiti di competenza delle diverse componenti (diplomazia nella mediazione, forze armate nella sicurezza, operatori umanitari nell'assistenza, ONG nello sviluppo, imprese nel profitto). L'esigenza non è dunque solo quella di integrare le competenze con l'acquisizione di specifiche abilità e strumenti di analisi, progettazione e di intervento, ma anche di aggiornare e fornire indicazioni pratiche per assicurare che l'azione sul campo risulti pienamente conforme alla specifica identità, al mandato e ai principi d'azione di ciascun attore coinvolto.

---

<sup>4</sup> "It is historically rare for women to be in combat. The 30 million members of the world's armed forces today are overwhelmingly men. (...) even in those countries that admit women to the military, commanders are almost exclusively men". Robert W. Connel, "Arms and the men: using the new research on masculinity to understand violence and promote peace in the contemporary world", in *Male roles, masculinities and violence. A culture of peace perspective*, Indeborg Breines, Robert Connel and Ingrid Eide, UNESCO, Paris, 2000, p. 21.

<sup>5</sup> Le Convenzioni di Ginevra del 1949 lo inquadrano come crimine contro l'"onore", mentre i Protocolli Aggiuntivi del 1977 lo riferiscono alla "dignità", lasciando tuttavia la violenza sessuale esclusa dalle violazioni gravi delle Convenzioni. Riprendendo il piano d'azione di Pechino, lo Statuto del Tribunale Penale per l'ex Jugoslavia e quello del Ruanda hanno indicato lo stupro etnico come "crimine contro l'umanità" (art.5 g), riconoscendo che tali violenze, quando utilizzate come una vera e propria strategia di guerra e commesse su larga scala, non riguardano solo chi le subisce direttamente. Lo Statuto del Tribunale Penale Internazionale (A/CONF.183/9) approvato nel Luglio 1998, fornisce oggi una ampia serie di garanzie, identificando una vasta gamma di violenze contro la donna (stupro, schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza e sterilizzazione forzata e ogni altra forma di violenza sessuale di gravità comparabile) come crimini della massima gravità, configurando talune fattispecie come crimini contro l'umanità (art. 7 - 8). Lo statuto di Roma inoltre prevede l'inclusione di donne ed esperti in tema di violenza di genere nel personale del Tribunale.

<sup>6</sup> Si veda *l'Agenda per la Pace*, (A/47/277) del giugno 1992, che presenta le tradizionali categorie di sviluppo, diritti umani e democratizzazione, come strumenti di costruzione della pace (peacebuilding).

<sup>7</sup> La 23ª Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dell'ONU "Donne 2000. Uguaglianza di genere, sviluppo e pace per il 21° secolo", svoltasi a New York nel mese di giugno e nota informalmente come "Pechino +5" (A/S-23/10 Rev.1), ha riconosciuto che "Resta un problema la inadeguata formazione del personale che gestisce le esigenze delle donne in situazioni di conflitto armato o rifugiate, quali la carenza di programmi che affrontino specificamente la cura delle donne vittime di traumi e la formazione professionale delle donne".

Dal clima di forte mutamento e complessità che caratterizza l'attuale sistema di risposta alle emergenze - in numero crescente definibili come "complesse"<sup>8</sup> - l'utilità di una breve panoramica che fornisca uno sguardo d'insieme sull'evoluzione di tecniche e strumenti, insieme ad una ideale mappatura di attori e politiche.

Come l'approccio di genere si è sviluppato nel mondo della cooperazione e come al suo interno si declina con le principali identità/soggettività impegnate sugli attuali scenari di crisi sarà dunque l'oggetto delle successive pagine.

2. Il concetto di genere, elaborato a metà degli anni '70<sup>9</sup> e promosso nell'ambito del contemporaneo movimento delle donne, ha fatto ingresso alcuni decenni or sono nel sistema della cooperazione internazionale.

Esso integra il mero dato biologico con la costruzione sociale delle identità e dei ruoli<sup>10</sup>, sostituendo all'universale ed immutabile differenza biologica tra i sessi, ruoli e aspettative riferibili a uomini e donne in un dato contesto storico ad una certa latitudine. Che si tratti di un prodotto esso stesso culturalmente determinato, lo testimoniano le posizioni talora fortemente critiche rappresentate da alcune esponenti di paesi del sud del mondo rispetto alla predominanza - talora ritenuta eccessiva - dei temi cari al femminismo occidentale nell'*agenda setting* delle prime grandi conferenze mondiali sulle donne<sup>11</sup>. Ma il concetto di genere, entrato nel sistema della cooperazione internazionale in un determinato ambito e in una particolare fase storica - rappresentandone in qualche modo il prodotto - si è poi sviluppato nel settore assumendo un carattere sempre più universale ed autonomo.

Ripercorriamo in breve le maggiori tappe di questo percorso.

Un primo momento significativo è segnato dal superamento della tradizionale impostazione di tipo assistenziale (*welfare*), invalsa negli anni '50 e '60, che considerava ancora centrale la dimensione domestica e i ruoli riproduttivi e di cura<sup>12</sup>. Identificate come beneficiari più che come attori del processo di sviluppo, le donne sono considerate unicamente come destinatarie dell'erogazione di beni e servizi fino alle soglie degli anni '70, quando all'approccio *welfare* subentra un nuovo approccio, definito WID (*Women In Development*). Esso considera le donne parte del processo di sviluppo e le assume come target specifico di programmi tesi a compensare il divario nell'accesso ai benefici, che le precedenti modalità di intervento avevano evidenziato e talvolta finito per rafforzare.

La tappa decisiva è collocabile negli anni '80, quando - per superare il limite di un'azione comunque incapace di intervenire sulle cause strutturali della disparità e di produrre effetti generalizzati - viene elaborato l'approccio GAD (*Gender And Development*), che tiene in

---

<sup>8</sup> La definizione data dall'Inter Agency Standing Committee (IASC) - l'organismo di coordinamento del settore umanitario delle Nazioni Unite - per "emergenza complessa" è la seguente: "a humanitarian crisis in a country, region, or society where there is a total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/or the ongoing UN country programme."

<sup>9</sup> Già nel 1974 Gay Rubin propone la coppia concettuale  *Sesso e genere*, ne *Lo scambio delle donne. Note sull'economia politica del sesso*. Basandosi su ricerche psicoanalitiche e antropologiche l'autrice individua nella differenza di genere ciò che le donne devono combattere.

<sup>10</sup> "Genere" si riferisce ai ruoli, alle responsabilità, ai bisogni, agli interessi e alle capacità sia degli uomini che delle donne. Questi sono influenzati da fattori sociali e culturali.

<sup>11</sup> Tra le questioni più controverse quella delle mutilazioni genitali femminili e dei modelli di sviluppo.

<sup>12</sup> I cosiddetti "ruoli di genere" - compiti e responsabilità - attribuiti alle donne sono comunemente classificati in: *productive* - per cui si riceve qualcosa in cambio; *reproductive* - relativi all'ambito domestico e alla maternità; e *community management* - che contribuiscono al benessere della collettività. (cfr. Moser, 1993).

considerazione le differenze tra uomini e donne rispetto a ruoli sociali e responsabilità nei programmi di sviluppo. L'utilizzo del concetto di genere ha permesso dunque di considerare anche l'aspetto attivo (capacità e potenzialità dei "beneficiari") e di includere un reciproco (gli uomini).

Se quello dello sviluppo rimane ancora oggi il settore in cui l'approccio di genere si colloca con maggiore stabilità e coerenza<sup>13</sup> (sebbene con risultati concreti ancora non soddisfacenti)<sup>14</sup>, quasi contemporaneamente - anche se con minore risalto - viene in considerazione anche un altro ambito, quello della pace, comunque legato a quello dell'uguaglianza e dello sviluppo già dalla prima conferenza mondiale sulle donne del 1975, così come in tutta la decade a loro dedicata che da questa ha inizio. Già allora infatti, il tema della partecipazione delle donne alla promozione della pace viene introdotto nei documenti ufficiali delle Nazioni Unite, nel contesto di una visione che considera sia la pace come condizione per la realizzazione dell'uguaglianza tra uomo e donna sia il ruolo di attivo delle donne nella sua promozione<sup>15</sup>.

Ma è solo alla fine della guerra fredda che si apre una fase nuova, in cui la prospettiva di genere si amplia integrandosi più stabilmente nelle politiche di pace.

Al fine di garantire il raggiungimento di una "pace positiva", non identificabile con la mera assenza di violenza, i primi anni '90 vedono infatti l'affermarsi di una nuova modalità di intervento: le missioni internazionali in aree di crisi, stabilite a seguito ad accordi di pace di ampia portata, raggiunti al termine di conflitti spesso di carattere interno, prevedono non più solo azioni di semplice interposizione mirate alla cessazione dei combattimenti, ma un'azione integrata e multi- livello.

Il *peacekeeping* "multifunzionale" mette dunque a sistema le attività che intervengono sulle dinamiche di conflitto (*peacemaking*) con la tutela dei diritti umani, il sostegno allo sviluppo e la democratizzazione, re-interpretati come strumenti di costruzione della pace (*peacebuilding*). Con lo sviluppo di un approccio partecipativo, a garanzia della sostenibilità degli interventi, il ruolo delle donne a sostegno ai processi di pace - svolto prevalentemente come parte "terza" e in ambiti informali - trova dunque pieno risalto<sup>16</sup>.

In un clima generale di fiducia nell'azione multilaterale<sup>17</sup>, l'adozione della Piattaforma d'azione della IV Conferenza mondiale dedicata alle donne (Pechino, 1995) sancisce così il definitivo

---

<sup>13</sup> Numerose le realtà della società civile impegnate nel settore: dalle realtà "storiche" come Aidos (Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo) che ha festeggiato nei mesi scorsi i 25 anni di attività, a quelle più recenti come la fondazione Pangea (con sede a Milano) che ha attivi numerosi progetti a supporto di donne di diversi paesi.

<sup>14</sup> Promuovere l'uguaglianza tra i sessi e conferire potere e responsabilità alle donne (eliminando le disparità di genere nell'istruzione elementare) figura tra gli otto obiettivi sottoscritti dai capi di stato e di governo nel corso del Summit del Millennio (2000).

<sup>15</sup> "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 levels", 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).

<sup>16</sup> G. Scotto considera le donne e i giovani nella categoria delle "capacità locali per la pace", in *Peace Constituencies e alleanze per la pace. Esperienze in Bosnia Erzegovina*, Laboratorio CeSPI, n. 5, 2001.

<sup>17</sup> Sono gli anni in cui si susseguono a scadenze ravvicinate grandi conferenze mondiali sui grandi temi: ambiente e sviluppo (Rio 1992), diritti umani (Vienna 1993), popolazione e sviluppo (Cairo 1994), sviluppo sociale (Copenaghen 1995).

superamento dell'ottica settoriale, facendo dell'approccio di genere una prospettiva applicabile "a tutto campo", collocabile nel più ampio contesto della difesa dei diritti umani<sup>18</sup> e della pace.

Questo processo, già avviato nel decennio precedente<sup>19</sup>, si compie con l'introduzione ufficiale del *gender mainstreaming* quale strategia di carattere universale, in grado di fornire ufficialmente il mandato per introdurre la problematica uomo-donna in tutti i settori e a tutti i livelli<sup>20</sup>. Quello definito a Pechino diverrà il paradigma di riferimento per la diffusione del nuovo approccio, non solo nelle attività e nei programmi dei numerosi organismi della famiglia ONU (dipartimenti, agenzie specializzate, fondi), ma anche di organizzazioni regionali (UE, Consiglio d'Europa, OCSE) e della società civile (associazioni, fondazioni, ONG).

Le *Agreed Conclusions* del Consiglio Economico e Sociale<sup>21</sup> di lì a pochi anni ne indicheranno i fondamentali principi di attuazione, quali l'analisi di genere fondata sulla considerazione di dati incorporati per sesso, lo sviluppo di studi preparatori e di piani e programmi d'azione.

La più recente frontiera di applicazione del concetto di genere nella cooperazione è determinata da una ulteriore decisiva evoluzione del contesto.

A partire dalla metà degli anni '90 l'impegno della comunità internazionale si estende e progressivamente si incentra sulla gestione dei conflitti aperti e sull'azione umanitaria.

Nel delicato equilibrio del binomio pace-sicurezza, l'accento si sposta sul secondo termine: non più inteso come in passato alla stregua di protezione del territorio da attacchi esterni, o di interessi nazionali in politica estera o come sicurezza globale da una minaccia nucleare, il concetto di sicurezza si allarga infine alla dimensione umana, traducendosi in protezione delle persone e delle popolazioni, all'interno e oltre i confini dello stato (*human security*)<sup>22</sup>.

A fronte di gravi e reiterate violazioni dei diritti umani (*gross violations*) - agite spesso ai danni proprio delle donne<sup>23</sup> (stupro etnico utilizzato come strumento di guerra, sfruttamento e abusi sessuali, gravidanze e aborti forzati) - la comunità internazionale si mostra disposta a rivedere i delicati confini della sovranità nazionale, fino allora segnati dal divieto di ingerenza negli affari

---

<sup>18</sup> Come già sancito alla Conferenza di Vienna pochi anni prima, i diritti delle donne vengono riconosciuti come parte integrante, inalienabile e indivisibile della categoria dei diritti umani universali, "The Vienna Declaration and Programme of Action", 1993, (A/CONF.157/23).

<sup>19</sup> Alla Conferenza di Nairobi si era discusso di occupazione, salute, istruzione, servizi sociali, industria, scienza, comunicazione, ambiente.

<sup>20</sup> Se il concetto di "gender mainstreaming" appare per la prima volta nei testi internazionali alla Conferenza di Nairobi, nel contesto del dibattito sul ruolo delle donne e lo sviluppo, il punto di partenza formale per il lancio delle politiche di gender mainstreaming è rappresentato dalla Piattaforma d'Azione di Pechino (A/CONF.177/20). Al paragrafo 189 si afferma infatti che: "I governi e le altre parti interessate devono promuovere una politica energica e visibile allo scopo di integrare la problematica uomo-donna in tutte le politiche e i programmi, in modo che prima che le decisioni siano prese, venga condotta una analisi degli effetti rispettivamente per le donne per gli uomini".

<sup>21</sup> Risoluzioni ECOSOC (1997/2; 2004/4).

<sup>22</sup> Si veda UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 5. Nuove Sicurezze*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1994, p.32.

Il concetto ampio di sicurezza viene in seguito precisato dal apposita Commissione delle Nazioni Unite (Cfr. "Report of the UN Commission on Human Security") e ripreso sia da Stati (*Human Security Network*) sia in ambito Unione Europea (si veda "A Human Security Doctrin for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities" del 2004).

<sup>23</sup> "In situazioni di conflitto armato si verificano continue violazioni dei diritti delle donne, che configurano violazioni di principi fondamentali del diritto internazionale sui diritti umani e del diritto umanitario internazionale. Si è verificato un incremento di tutte le forme di violenza contro le donne, incluse schiavitù sessuale, stupro, stupro sistematico, abusi sessuali e gravidanze forzate", *Pechino + 5*, cit., para. 19.



interni, disegnando un nuovo ambito di intervento definito dal concetto di “responsabilità di proteggere”<sup>24</sup>.

Fungendo da catalizzatore di risorse umane e finanziarie provenienti da settori diversi, l’“emergenza umanitaria” fa così confluire nella fase di crisi acuta gli attori fino ad allora coinvolti nelle politiche di lungo termine, portatori di una ormai consolidata esperienza nell’approccio di genere (agenzie, dipartimenti, fondi e programmi per la difesa dei diritti umani e per lo sviluppo)<sup>25</sup>, affiancandoli alle presenze “storiche” del settore pace e sicurezza (agenzie e enti umanitari, forze armate).

Già nella fase precedente l’affermarsi del “modello integrato” di intervento aveva fatto sì che le tradizionali azioni di lungo periodo fossero messe a sistema con gli strumenti diplomatico-militari, mettendo in risalto il ruolo delle donne come partner privilegiato per la costruzione di una pace stabile, inclusiva e sostenibile. Ma quando il legame tra emergenza riabilitazione e sviluppo<sup>26</sup> alle soglie del nuovo millennio subisce una sostanziale contrazione, la dimensione di genere si apre a nuove inaspettate prospettive.

In un contesto in cui si interviene in situazioni caratterizzate da alti livelli di violenza e in cui più ampio è il criterio previsto il ricorso all’uso della forza<sup>27</sup>, le politiche in favore delle donne e la stessa presenza femminile, oltre che urgenti e necessarie, divengono un fattore strategico degli interventi.

In tali scenari le donne rappresentano infatti non solo un target privilegiato di violenze efferate, ma anche una presenza “benefica”<sup>28</sup>, in grado di ampliare la gamma degli stili e competenze spendibili sul campo e di contribuire alla riduzione della conflittualità, favorendo la costruzione della fiducia non solo tra le parti in conflitto, ma anche tra queste e le parti terze (il cui intervento - particolarmente quando assume carattere coercitivo - si rivela non sempre ben accetto dalle popolazioni locali).

Tralasciando le implicazioni che questa evoluzione assume in termini di legittimazione degli interventi, di geometrie di alleanze, e di distribuzione di competenze tra i diversi attori presenti

---

<sup>24</sup> Concetto elaborato dalla International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICSS), qualificato Think Tank istituito dal governo canadese che ha presentato nel 2001 il rapporto dal titolo “The Responsibility to Protect”. Lo stesso concetto è stato ripreso nel rapporto del Segretario Generale dell’ONU “In a Larger Freedom” (A/59/2005), come già l’anno precedente nel rapporto dell’ *High Level Panel on Threats Challenges and Change* (A/59/565, para 199 ss).

<sup>25</sup> Nasce nel 1992 una Emergency Response Division nello stesso programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), nel 2003 anche World Food Program istituisce una Emergency Preparedness and Responce Unit (OEP).

<sup>26</sup> Si veda al proposito: nell’ambito nazioni Unite “Strenghtening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations” (A/RES/46/182, dic. 1991); in ambito europeo “Linking relief rehabilitation and development”, Comunicazione della Commissione UE (1996, 2001) che invita ad armonizzare gli interventi di primo soccorso di natura imparziale e umanitaria con quelli di natura più strutturale della fase di sviluppo attraverso il delicato passaggio della riabilitazione.

<sup>27</sup> Fino ad allora al consenso e all’imparzialità erano improntati non solo le azioni di soccorso e sviluppo, ma anche quelle finalizzate alla gestione dei conflitti, sia di mediazione che di mantenimento della pace. Il ricorso all’azione coercitiva è stato a lungo principalmente limitato alle sanzioni, comunque giudicate uno strumento “ottuso” nel Supplemento all’Agenda per la Pace (1995) per i loro inevitabili controeffetti negativi. Dal rapporto Brahimi in poi (agosto 2000) i principi base degli interventi subiscono una decisiva revisione (sul documento in questione vedi anche nota 41).

<sup>28</sup> “Gender Manistreaming is not just fair, it is beneficial” si ammette nell’interessante “Manistreaming a gender perspective in Multidimensional Peace Operations”, Lessons Learned Unit- Department of Peace Keeping Operations, 2000, pag. 4.

sullo scenario<sup>29</sup>, per quanto riguarda l'oggetto di questa indagine va rilevato come, nella fase attuale, si trovino ad agire nello stesso contesto attori con principi ispiratori e approcci riguardo alle donne e al loro ruolo nei conflitti e nei processi di pace, differenziati e talora profondamente diversi.

Molti di questi confermano, mentre altri sviluppano, un nuovo impegno nell'azione umanitaria (anche a favore delle donne), grazie alla rinnovata centralità e al deciso sviluppo del diritto internazionale umanitario. La limitazione di mezzi e metodi di combattimento che fanno vittime anche tra chi non combatte<sup>30</sup> e la protezione delle popolazioni civili nelle zone di conflitto,<sup>31</sup> sono obiettivi sempre più ampiamente condivisi anche dalle stesse Nazioni Unite, impegnate nel dare attuazione delle norme di diritto umanitario<sup>32</sup> e nella repressione delle sue violazioni, anche all'interno della stessa organizzazione, per mettere fine a violenze di cui si rendono autori gli stessi *peacekeepers*<sup>33</sup>. L'azione di soccorso a favore delle donne torna così centrale, ampliandosi fino a comprendere il recupero psicologico dai gravi traumi che tali tipologie di conflitto<sup>34</sup> provocano.

Sul fronte della gestione/risoluzione dei conflitti, intanto, le difficoltà e le sfide che la comunità internazionale incontra nell'individuazione di strumenti di risposta alle crisi che mantengano prioritario anche l'obiettivo della risoluzione - per quanto possibile multilaterale e pacifica - delle controversie internazionali, determinano un forte sviluppo anche nella partecipazione attiva delle donne. Esse figurano oggi non soltanto tra le fila del personale impegnato in attività di gestione/risoluzione del conflitto (facilitazione e mediazione) ma soprattutto nei ranghi di quello impiegato a garanzia della sicurezza (personale militare, di polizia e giudiziario), supportando anche in questo settore una prospettiva di rinnovamento e riforma<sup>35</sup>.

La *gender security* rappresenta dunque l'ultima frontiera del percorso fin qui descritto, come dimostra la recente scelta delle Nazioni Unite di inviare, nell'ambito della missione UNMIL (Liberia), una Unità di polizia formata esclusivamente da personale femminile<sup>36</sup>.

---

<sup>29</sup> Di particolare complessità le relazioni che intercorrono nella fase attuale tra componenti civili e militari negli scenari di crisi, testimoniata dall'esigenza dell'adozione di specifiche linee guida. Si veda al proposito la seguente nota 39.

<sup>30</sup> Le donne risultano particolarmente esposte anche dopo la cessazione dei combattimenti, come vittime di armi leggere (anche nell'ambito domestico) così come delle mine, i cui effetti devastanti producono sulle donne conseguenze pensanti anche in termini di emarginazione sociale. Cfr. *Women peace and security* 2002, NY, ONU, p. 15.

<sup>31</sup> Dai conflitti della regione Balcanica a quelli dei Grandi Laghi le donne divengono vittime di violenze che non rappresentano più effetti collaterali di eventi bellici ma veri e propri strumenti di annientamento del nemico e della sua identità presente e futura.

<sup>32</sup> Cfr. UN SC res. 1265 (1999); 1296 (2000) e la più recente 1674 (2006) sulla protezione dei civili nei conflitti armati, nonché le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza istitutive dei tribunali per i crimini commessi nell'ex Jugoslavia e nel Ruanda, rispettivamente S/RES n. 827 (1993) e S/RES n. 935 (1994).

<sup>33</sup> Nel 2004 un rapporto delle Nazioni Unite riconobbe l'urgenza e l'estensione del fenomeno (che avrebbe coinvolto uno "shockingly large number" di operatori sul campo). La politica di "tolleranza zero" adottata per contrastare il fenomeno, ha condotto nel periodo 2004-2006 a 319 indagini, risultate in provvedimenti a carico di 18 civili, 17 di polizia e 144 militari.

<sup>34</sup> Il conflitto armato è la tipologia che ci limiteremo ad esaminare in questa sede data la sua specificità. Non verrà preso in esame il sistema di risposta alle emergenze causate da disastro naturale, settore oggi in forte sviluppo, che pure presenta molte analogie con quello relativo alle emergenze causate dall'uomo.

<sup>35</sup> Sulla riforma del settore della sicurezza, è attivo uno specifico gruppo di lavoro "Gender and Security Reform Working Group", creato dal Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF) e dallo United Nations International Research and Training Institute for the Advancement of Women (INSTRAW). Per la descrizione delle sue attività si veda il sito <[www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org)>.

<sup>36</sup> L'unità è formata da 105 agenti di nazionalità indiana.

Dalle azioni specifiche in favore delle donne in attività di lungo termine alla partecipazione delle donne nei contingenti multinazionali dispiegati in aree di crisi, sono trascorsi alcuni determinanti decenni, che hanno prodotto profondi mutamenti nel modo di vedere le donne, sia come beneficiarie di interventi che come attori/operatori.

Diverse strategie e misure (*mainstreaming, empowerment, gender balance*) si coniugano secondo formule che le singole organizzazioni e componenti rielaborano e interpretano, adattandole alle proprie identità ed obiettivi. L'approccio di genere rappresenta dunque oggi non solo uno strumento finalizzato all'obiettivo dell'uguaglianza di opportunità tra i sessi, ma soprattutto una dimensione che integra, per ottimizzare, azioni e politiche in settori diversi e a vari livelli (lotta alla povertà, sviluppo sostenibile, ambiente, salute, pace, sicurezza).

Analogamente a quanto avvenuto nell'evoluzione dei diritti umani, categoria "aperta" che origina dalla cultura giuridica occidentale ma poi si sviluppa grazie al contributo di civiltà molto diverse dalla nostra<sup>37</sup>, il concetto di "genere" si "emancipa" dalle sue stesse origini<sup>38</sup>. Attraverso un percorso che accompagna le fondamentali tappe evolutive del sistema di cooperazione, esso diviene dunque uno strumento condiviso da un numero sempre più ampio di organismi e organizzazioni a livello internazionale, nazionale, locale.

Se questa evoluzione abbia contribuito o meno ad una sua valorizzazione o ne abbia causato una eccessiva relativizzazione non è compito di questa indagine, che prosegue con una rapida descrizione delle diverse politiche e approcci adottati riguardo alle donne e alla dimensione di genere da parte dei principali attori coinvolti nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

3. La comunità internazionale è oggi una realtà articolata e complessa, un universo eterogeneo di soggetti ispirati da principi e modalità d'azione specifici, talvolta condivisi o assimilabili, spesso non coincidenti o interpretabili in maniera uniforme.

A contribuire alla definizione e alla realizzazione delle politiche finalizzate al mantenimento della pace e della sicurezza sono oggi invero non solo gli stati, ma in misura sempre maggiore anche le organizzazioni internazionali e non governative e la stessa società civile, con un ruolo di crescente rilievo sia nella fase di prevenzione/ricostruzione che nella stessa gestione del conflitto, con competenze che si estendono a settori cruciali, fino a pochi decenni or sono ancora riservati alle componenti statali (quali l'allerta, la mediazione, la difesa e la sicurezza).

Nonostante la progressiva "assimilazione" degli obiettivi d'azione, è comunque possibile ed utile classificare identità e ruoli delle diverse organizzazioni e strutture sulla base di alcuni indicatori.

Uno dei più rilevanti è rappresentato dalla prospettiva d'azione, che per gli attori "umanitari" assume o privilegia la limitazione degli effetti delle crisi, mentre per gli "operatori di pace" si incentra sulla gestione/risoluzione delle dinamiche del conflitto. Altri elementi utili possono essere identificati nel livello d'azione (istituzionale, intermedio, di base) e nei principi ispiratori (norme etiche e di condotta).

---

<sup>37</sup> Si vedano a questo proposito gli autorevoli contributi di J. Galtung ("I Diritti umani occidentali universali") e A. Papisca ("Le generazioni di diritti umani") in *Educare alla pace: I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Esperia, Milano, 1998.

<sup>38</sup> Studi e gruppi femministi sono impegnati a ribadire le origini del concetto. Nel corso dell'African Feminist Forum recentemente promosso dall'African Women Developments Found in Ghana (novembre 2006), il gender mainstreaming è qualificato come "originated from feminism". Per una riflessione sul rapporto tra femminismo e nonviolenza si vedano inoltre alcuni recenti contributi: G. Providenti, *La nonviolenza delle donne*, Pisa, Quaderni Satyàgraha, 2006; Monica Lanfranco, Maria G. Di Rienzo, *Donne disarmanti*, Intra Moenia, Napoli, 2003.

Se la linea di demarcazione tra le due direzioni opposte e complementari identificate dal primo parametro risulta oggi incerta per la maggior parte dei casi - tanto da rendere possibile la misurazione dell'impatto sul conflitto anche della stessa azione umanitaria, e da permettere l'interpretazione di questa come misura di prevenzione e di facilitazione del recupero del clima di fiducia tra le parti - status e principi d'azione rimangono criteri fondamentali per una classificazione dei diversi organismi operanti sul campo e per la valutazione delle rispettive politiche, azioni e relazioni reciproche (anche interne)<sup>39</sup>.

La diversa ispirazione alla base dell'operato delle diverse componenti militari e civili, collocabili - in maniera spesso trasversale - sia nella categoria degli "operatori di pace" che nella cosiddetta "comunità umanitaria", è rilevabile dall'analisi e dal confronto tra i principi e codici di condotta adottati nell'ambito delle due categorie<sup>40</sup>. Pur contenendo una comune base di riferimento essi talora differiscono - anche solo nell'interpretazione - rispetto ad alcuni aspetti cruciali, quali il consenso, l'imparzialità e l'uso della forza (particolarmente discussi tra gli operatori di pace)<sup>41</sup>; la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza (centrali per gli attori umanitari)<sup>42</sup>.

Tali differenze di principi e identità comportano riflessi pratici a livello operativo, traducendosi - relativamente all'approccio di genere - in posizioni che privilegiano e/o combinano vari aspetti: il *mainstreaming* di genere inteso come strumento per garantire a tutti i beneficiari l'accesso ai vantaggi prodotti dall'azione di aiuto (in un'ottica umanitaria ispirata al principio di imparzialità), il *gender balance* come azione a garanzia delle pari opportunità (in un'ottica di tutela dei diritti individuali), l'empowerment come mezzo per modificare gli equilibri/squilibri sociali esistenti

---

<sup>39</sup> Nell'ambito delle Nazioni Unite ad esempio, le relazioni tra componenti civili e militari nelle emergenze complesse sono regolate da una serie di importanti documenti: "Civil – Military Relationship in Complex Emergencies" prodotto dall'IASC (Inter Agency Standing Committee) nel giugno 2004; "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies", MCDA (Military Civil Defence Assets), 2003; "Oslo Guidelines" del 1994 - aggiornate nel novembre 2006 - che riguardano le situazioni di disastro naturale e tecnologico. Specifiche linee guida riguardano inoltre le attività in specifici territori (quali l'Iraq e l'Afghanistan).

Sul rapporto tra componenti civili e militari sul campo, si veda anche la posizione del Movimento della Croce Rossa/Mezzaluna Rossa (Risoluzione n.7, Consiglio dei Delegati, Seul, 2005).

<sup>40</sup> Una interessante riflessione sul tema si veda W. Lancaster, "The Code of Conduct: whose code, whose conduct?", *The Journal of Humanitarian Assistance*, disponibile su <<http://www.jha.ac/articles/a038.htm>> .

<sup>41</sup> Per le regole di comportamento del personale delle Nazioni Unite sul campo vedi "Ten Rules. Code of Conduct for Blue Helmets" e "We are UN Peacekeepers" entrambi prodotti dal DPKO; mentre per una interpretazione/revisione dei principi base delle attività di peacekeeping si veda il già citato Rapporto Brahimi dell'agosto 2000 (A/55/305) ai paragrafi 48-64.

Diversi i cardini dell'azione delle realtà civili di natura nongovernativa, quali ad esempio Nonviolent Peaceforces, organismo federativo che include oltre 90 organizzazioni attive nel peacekeeping civile, il cui codice prevede rigorosi standards di indipendenza (anche finanziaria) e un'incondizionata adesione ai principi della nonviolenza (<http://www.nonviolentpeaceforce.it>).

<sup>42</sup> Uno dei codici più largamente adottati in ambito umanitario (vi hanno aderito oltre 400 organizzazioni) è il "Code of conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief". Siglato nel 1994 dalle maggiori organizzazioni a livello mondiale, esso costituisce una sorta di "minimo comune denominatore" di principi condivisi: fornisce infatti una interpretazione del principio di imparzialità che riferisce solo ai criteri dell'azione, lasciando libere le singole organizzazioni di abbracciare un particolare credo politico o religioso (principio 3), discostandosi in questo dai principi ispiratori del Movimento RC/RC come sanciti nel 1965.

Per un'analisi delle diverse interpretazioni dei principi d'azione delle diverse organizzazioni umanitarie si veda P. Bonard, *Modes of action used by humanitarian players: criteria for operational complementarity*, ICRC, Geneva, 1999.

(nell'ambito di una azione di intervento sulle dinamiche del conflitto che include anche il soddisfacimento dei "bisogni strategici")<sup>43</sup>.

In un contesto di riferimento dato, sono dunque mandati, status e principi d'azione a determinare - sulla base della valutazione dei bisogni locali e dell'impatto - la maggiore o minore propensione di una data struttura o organizzazione all'adozione di un certo tipo di politiche di genere.

Esse vengono dunque comunemente classificate in: *gender blind* o *aware* (secondo se riconoscono o meno una distinzione tra uomini e donne); *gender neutral* (che mirano alla soddisfazione dei bisogni pratici senza incidere sulla esistente distinzione di ruoli e responsabilità); *gender specific* (che rispondono ai bisogni specifici di un solo genere senza incidere sulla esistente distinzione di ruoli e responsabilità); *gender redistribution* (che considerano anche i bisogni strategici - di uno o dei due generi - mirando ad un bilanciamento delle loro relazioni).

Nella presentazione delle politiche delle diverse organizzazioni, nelle pagine seguenti verranno considerati i maggiori organismi impegnati sul fronte umanitario e nella promozione della pace e della sicurezza a livello istituzionale - universale e regionale - e non governativo, che hanno adottato o promuovono nella loro azione una prospettiva di genere.

Un particolare approfondimento meriterebbe la considerazione della dimensione di genere all'interno delle strutture militari e di polizia, e del mondo delle imprese<sup>44</sup> per le quali - per motivi di economia del testo - si rimanda a trattazioni specifiche.

*4. 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 levels*

*Fourth World Conference on Women, Beijing 1995*

Promotrice dell'approccio di genere in tutti gli aspetti della cooperazione internazionale, l'Organizzazione delle Nazioni Unite - nell'adempimento del suo mandato di mantenere la pace e la sicurezza internazionali<sup>45</sup> - è la protagonista indiscussa del mainstreaming di genere nelle politiche di pace.

A definire strategie e politiche di genere su scala globale sono impegnati i suoi principali organi (Consiglio di Sicurezza, Segretariato e Assemblea Generale), mentre gli organismi specializzati della sua articolata struttura (fondi, dipartimenti, programmi, agenzie) sono competenti per la loro implementazione attraverso programmi e specifici piani d'azione.

Il quadro d'azione generale per promuovere e assicurare l'uguaglianza di genere nei vari settori è disegnato principalmente dalla piattaforma di Pechino<sup>46</sup> ed è messo in atto dagli organismi specializzati in tematiche di genere.

Tra questi ultimi figurano: la Divisione per l'Avanzamento della Donna (DAW) che ha competenza generale sulle tematiche di genere sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione e lavora in

---

<sup>43</sup> I bisogni *strategici* riguardano il cambiamento della condizione sociale della donna. Tra le azioni che più tipicamente rispondono a questo tipo di bisogni, quelle di informazione sui propri diritti o di formazione di nuove abilità e professionalità, condizioni per l'empowerment economico o politico. In azioni più a breve termine vengono maggiormente considerati invece i bisogni *pratici*, quali l'approvvigionamento di acqua, di cibo, la fornitura di un riparo e cure mediche. (Cfr. Moser, 1989).

<sup>44</sup> Le imprese sono sempre più spesso coinvolte in strategie a tutela dei diritti umani (particolarmente a partire dal lancio nel 1999 dell'iniziativa delle Nazioni Unite "Global Compact"). Le loro azioni di responsabilità sociale mantengono tuttavia per lo più un carattere spontaneo e volontaristico.

<sup>45</sup> Cap. I, art. 1 dello Statuto ONU.

<sup>46</sup> Si veda nota 20.

contatto con i governi e la società civile<sup>47</sup>; il Fondo di Sviluppo delle Nazioni Unite per le Donne (UNIFEM) che ha mandato di promuovere l'empowerment politico ed economico delle donne dei paesi in via di sviluppo; l'Istituto Internazionale di Ricerca e Formazione sull'Avanzamento della Donna (INSTRAW) che dal 1979 svolge studi e ricerche sulle tematiche di genere.

Tra le strutture di più recente istituzione vanno poi ricordati l'Ufficio del Consigliere Speciale sulle Questioni relative alla Parità tra i Sessi e sul Progresso della Donna (OSAGI) che elabora programmi e strategie per promuovere l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne in tutti i settori della società e la Rete Interistituzionale sulle Donne e l'Uguaglianza di Genere (IANWGE) che collega i vari referenti di genere presenti nelle diverse strutture della famiglia Nazioni Unite.

Articolata e specifica è inoltre la dimensione di genere nel settore pace e sicurezza, basata sulla risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza<sup>48</sup> del 31 ottobre del 2000. La Risoluzione esprime, nei 18 paragrafi che la compongono, l'impegno da parte della massima autorità decisionale nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali<sup>49</sup> a favorire il coinvolgimento e la piena partecipazione delle donne in ogni sforzo per il mantenimento e la promozione della pace e della sicurezza, prevedendo un'azione a tutto campo: nei processi decisionali a vari livelli nel campo della prevenzione e risoluzione dei conflitti; nelle attività di mediazione; nella realizzazione di operazioni sul terreno; nelle attività di mantenimento della pace; nell'azione umanitaria e di ricostruzione.

In questo importante documento, il Consiglio di Sicurezza si rivolge inoltre agli Stati affinché dimostrino un maggiore impegno anche nel campo della formazione, agli attori coinvolti nei processi negoziali perché nelle loro attività prestino attenzione agli aspetti di genere, e a tutte le parti coinvolte nei conflitti perché assicurino il rispetto e la protezione delle donne secondo le norme internazionali.

Preceduta, e in parte anticipata nei suoi contenuti dalla Windhoek Declaration e dal Namibia Plan of Action sul *mainstreaming* di genere nelle operazioni multifunzionali<sup>50</sup>, la risoluzione 1325 rappresenta per l'ampiezza dei suoi obiettivi, per la sua forza vincolante nonché per il carattere unanime della sua approvazione, una pietra miliare, il vigoroso impulso iniziale di un processo che ancora oggi impegna importanti risorse a livello universale, regionale e nazionale.

Da allora, in occasione della ricorrenza della sua adozione, importanti eventi e iniziative verificano progressi e sfide del difficile percorso per la sua implementazione: dibattiti aperti (*Open Debates*) presso il Consiglio di Sicurezza<sup>51</sup>, dichiarazioni (*Statements*) del Presidente del Consiglio di Sicurezza<sup>52</sup>, rapporti (*Reports*) del Segretario Generale specificamente dedicati.

---

<sup>47</sup> Istituita nel 1946, la Divisione ha avuto un ruolo centrale nell'organizzazione delle maggiori iniziative dell'ONU sulle donne.

<sup>48</sup> Il testo della risoluzione è reperibile tra i documenti ONU (S/RES/1325), ma per attività di diffusione si può visitare il sito della Women's International League for Peace and Freedom ([www. peacewomen.org](http://www.peacewomen.org)), dove è disponibile il testo tradotto in 77 diverse lingue.

<sup>49</sup> "I membri conferiscono al Consiglio di Sicurezza la responsabilità principale del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e riconoscono che il Consiglio di Sicurezza, nell'adempiere i suoi compiti inerenti a tale responsabilità, agisce in loro nome" (art. 24 della Carta ONU).

<sup>50</sup> Si veda A/55/138.

<sup>51</sup> A tali dibattiti partecipano anche stati non membri del Consiglio di Sicurezza e, su invito del Presidente, rappresentanti di agenzie, organizzazioni regionali. Dal 2004 possono essere ammesse anche rappresentanti della società civile.

<sup>52</sup> Questi danno impulso e/o accolgono altre importanti iniziative, tra cui: la scelta di Rappresentati Speciali del Segretario Generale (SRSG) donne; l'istituzione di un database di esperte, gruppi e network in aree di

Tra questi ultimi i più importanti hanno diffuso i risultati di studi approfonditi<sup>53</sup>; affrontato aspetti particolari, quali la partecipazione delle donne nella prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti e nella costruzione della pace dopo il conflitto<sup>54</sup>; lanciato un piano d'azione globale<sup>55</sup>; monitorato il suo stato di attuazione<sup>56</sup>.

Tra gli organismi coinvolti nell'implementazione della risoluzione 1325 figurano in primo luogo quelli con mandato specifico o con incarico di coordinamento nel settore umanitario, quali: l'Alto Commissariato per i rifugiati (UNHCR) impegnato nell'assistenza e nella protezione delle donne rifugiate<sup>57</sup>, l'Ufficio di Coordinamento per gli Affari Umanitari (OCHA) che nel 2004 ha elaborato una sua politica e piano d'azione specifici<sup>58</sup> e il Comitato Permanente Interagenzie (IASC) che ha prodotto una politica e un manuale dedicati<sup>59</sup>.

Sebbene l'azione dell'ONU si sia sviluppata nel campo dell'assistenza umanitaria più di quanto non fosse previsto nell'originario disegno della sua struttura (si pensi i limiti del compito disegnato per UNHCR alla fine della seconda guerra mondiale), il suo mandato rimane comunque incentrato sulla prevenzione e la gestione politica dei conflitti<sup>60</sup>, ambito in cui l'Organizzazione rivendica un ruolo egemonico<sup>61</sup>.

Data la decisa prevalenza dell'impiego della "tecnica" del *peacekeeping* in questa dimensione, risulta centrale l'azione svolta dal Dipartimento competente (DPKO), che assicura la presenza di personale addetto e specializzato nelle tematiche di genere sia nelle attività sul campo<sup>62</sup> che nei processi decisionali che riguardano le missioni<sup>63</sup>. Di rilevante importanza sono anche le attività del Dipartimento per gli Affari Politici (DPA)<sup>64</sup> e di quello per il disarmo (DDA)<sup>65</sup>.

---

conflitto; la presenza di gender senior adviser nel Dipartimento per gli Affari Politici (DPA); il lancio di un piano d'azione globale, (Cfr. i documenti S/PRST/2001/31; S/PRST/2002/32; S/PRST/2004/40; S/PRST/2005/52).

<sup>53</sup> Si veda S/2002/1154.

<sup>54</sup> Si veda E/CN.6/2004/10.

<sup>55</sup> Si veda S/2005/636.

<sup>56</sup> Si veda S/2006/770.

<sup>57</sup> Oltre a "Sexual and gender based violence against refugees, returnees, and IDPs" (2003, UNHCR) si veda "Refugee women", che illustra i programmi dell'Alto Commissariato per garantire alle donne rifugiate accesso alla protezione e all'assistenza (UNHCR, 2006).

<sup>58</sup> Da allora l'Ufficio ha istituito la figura di gender adviser a livello centrale e dispone di gender focal points negli uffici distaccati.

<sup>59</sup> "Policy Statement for the integration of a gender perspective in humanitarian assistance" del 1999; "Different Needs Equal Opportunities: A Gender Handbook for humanitarian action", prodotto nel 2006.

<sup>60</sup> Dei numerosi rapporti sulla condizione della donna nel mondo arabo, solo quello di UNDP - è stato sottolineato in occasione della sua recente presentazione presso l'Università Roma Tre - presenta il valore aggiunto di considerare l'islam politico. Cfr. "Per un nuovo ruolo delle donne nel mondo arabo" - IV Rapporto UNDP sullo sviluppo umano nel mondo arabo.

<sup>61</sup> "Reaffirming the central role of the United Nations in the maintenance of international peace and security and the promotion of international cooperation", A/58/L.67/Rev.1.

<sup>62</sup> Cfr. "Mainstreaming a gender perspective in multidimensional peace operations", *cit.*.

<sup>63</sup> Il DPKO è l'agenzia leader del settore, ha recentemente adottato una politica ("Gender Equality in UN Peacekeeping Operations", novembre 2006) e un piano dipartimentale specifici, garantendo l'introduzione della dimensione di genere ai massimi livelli del processo decisionale che riguarda le missioni. Il Dipartimento è anche il principale supporto per l'elaborazione, lo sviluppo e il monitoraggio del piano globale d'azione delle Nazioni Unite per l'implementazione della già citata SCR 1325.

<sup>64</sup> Il Dipartimento è impegnato soprattutto nell'ambito della prevenzione e della pacificazione. Nella sua struttura è stata di recente istituita la figura di gender advisor. Il DPA ha inoltre lanciato un "pacemaker databank" e uno strumento operativo di supporto alle attività di mediazione.

Contribuiscono allo sviluppo di un'ottica di genere nella pace e nella sicurezza anche organismi con mandato più generale<sup>66</sup>. Tra quelli già citati: UNIFEM, impegnato nell'implementazione della 1325<sup>67</sup> in particolare in relazione ad attività di *peacebuilding*, che sostiene la realizzazione di indagini specifiche<sup>68</sup>, svolge attività di informazione<sup>69</sup> e di formazione<sup>70</sup>, supporta la partecipazione delle donne ai processi di pace<sup>71</sup>; IANWGE, con la sua specifica *task-force* su Donne Pace e Sicurezza<sup>72</sup>, che ha adottato un Piano d'Azione ed emette rapporti annuali sullo stato di implementazione della Risoluzione 1325; INSTRAW che ha recentemente prodotto un manuale su come disegnare piani d'azione nazionali su donne pace e sicurezza<sup>73</sup>. Si possono ricordare inoltre UNDP, che supporta - attraverso il *Bureau for Crisis Prevention and Recovery* (BCPR) - i processi di sviluppo e democratizzazione<sup>74</sup> e l'UNESCO, impegnata in attività di educazione e di promozione della cultura di pace<sup>75</sup>.

Dalla prevenzione alla ricostruzione - con sempre maggiore attenzione agli interventi nelle dinamiche di conflitto - la famiglia UN si conferma dunque "attivamente impegnata sul tema"<sup>76</sup>, sebbene con risultati concreti ancora per molti aspetti insoddisfacenti. Mentre al rinnovato impegno delle Nazioni Unite nell'assistenza alle vittime di violenze e nella repressione dei crimini hanno fatto seguito significativi risultati, nel settore della prevenzione e della gestione dei conflitti

---

<sup>65</sup> "Gender perspectives on disarmament", DDA, 2002; "Action plan for gender mainstreaming in disarmament", DDA, 2003.

<sup>66</sup> Si veda: UNFPA "Reassessing Institutional Support for Security Council Resolution 1325"; DPI "Women as peacemakers: from victims to re-builders of society"; OSAGI "Enhancing the role of women in electoral processes in post-conflict countries"; DESA/DAW, "Peace agreements as a means of ensuring gender equality and ensuring participation of women - a framework of model provisions". Di interesse anche la strategia di genere della Banca Mondiale reperibile alla pagina: [www.worldbank.org/gender/](http://www.worldbank.org/gender/).

<sup>67</sup> "Women Peace and security: UNIFEM supporting implementation of SC Resolution 1325", UNIFEM, 2004.

<sup>68</sup> Tra questi uno studio indipendente, condotto da funzionari governativi di Finlandia e Liberia: Elisabeth Rehn & Ellen Johnson Sirleaf, "Women War and Peace. The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building", UNIFEM, 2002.

<sup>69</sup> Il Fondo gestisce un portale dedicato (<http://womenwarpeace.org>), ed è anche partner fondatore - insieme a DAW e INSTRAW - del progetto "Women watch" (<http://www.un.org/womenwatch/>).

<sup>70</sup> Un'ampia rassegna di risorse utili per la formazione è disponibile al sito <http://www.womenwarpeace.org>

<sup>71</sup> Di recente realizzazione l'interessante guida "Securing the Peace: Guiding the International Community towards Women's Effective Participation throughout Peace Processes" UNIFEM, 2005.

<sup>72</sup> Guidata dalla Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women, la Taskforce on Women Peace and Security include rappresentanti di diversi organismi (20 entità UN e 5 osservatori delle ONG). Essa rappresenta una delle 9 specifiche taskforces tematiche dell'Interagency Network on Women and Gender Equality.

<sup>73</sup> "Securing Equality, Engendering Peace: A guide to policy and planning on women, peace and security", INSTRAW, 2006.

<sup>74</sup> "Taking gender equality seriously", UNDP, 2006. La pubblicazione presenta le attività di genere del Programma, illustrando l'azione svolta in zone di conflitto (Afghanistan, Bosnia Herzegovina, Sri Lanka, Uganda).

<sup>75</sup> Tra le iniziative più significative quella lanciata nel 1996 "Women and a Culture of Peace Programme" per supportare le iniziative delle donne nella promozione della pace, valorizzare il loro impatto nel settore della sicurezza, e favorire la socializzazione e la formazione alla nonviolenza con un approccio di genere.

<sup>76</sup> Gender Units sono state istituite nelle missioni, con specifici mandati per la protezione delle donne (ONUB in Burundi, UNOCI in Costa d'Avorio, Haiti MINUSTAH, in Liberia UNMIL).



molte rimangono le sfide ancora aperte, anche dovute alle difficoltà che - più in generale - l'Organizzazione sta affrontando nel garantire una risposta adeguata alle situazioni di crisi<sup>77</sup>.

Un importante sostegno per la definizione, l'implementazione e lo sviluppo delle politiche di pace e di genere delle Nazioni Unite è offerto dalle associazioni della società civile, impegnate non solo nell'assistenza ma anche nella promozione delle attività svolte da gruppi e singole in favore della pace. Ai gruppi di donne e alla loro evoluzione in reti transnazionali, data la loro attuale rilevanza come vero e proprio attore globale, è opportuno riservare uno spazio dedicato nelle pagine seguenti.

5. *L'anno europeo permetterà di sottolineare, evidenziando i benefici della diversità, il contributo che tutti [...] possono dare alla società nel suo complesso.*

*Decisione 771/2006/CE istitutiva dell'Anno europeo delle pari opportunità per tutti*

L'Unione Europea detiene oggi una parte rilevante del patrimonio regionale di norme e politiche di genere. Attivamente coinvolta nella definizione della Piattaforma di Pechino, tappa centrale del processo promosso dalle Nazioni Unite - partner privilegiato dell'Unione - l'organizzazione è firmataria dei principali trattati e dichiarazioni finalizzate alla riduzione delle disuguaglianze di genere e alla tutela dei diritti delle donne (Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna; Dichiarazione e Piano d'Azione di Pechino; Dichiarazione del Millennio).

L'eliminazione delle ineguaglianze e la realizzazione della parità tra uomini e donne rappresenta infatti per l'UE uno degli obiettivi fondanti: forte di un saldo fondamento giuridico<sup>78</sup> la sua azione si caratterizza per l'adozione di un duplice approccio, che coniuga il *mainstreaming* di genere con le tradizionali "azioni positive" specificamente rivolte alle donne.

Il quadro normativo europeo sul tema delle pari opportunità si presenta oggi dunque molto ricco e articolato<sup>79</sup>, particolarmente in campo sociale ed economico (in materia di salute, lavoro, retribuzione)<sup>80</sup>, anche nella nuova dimensione disegnata dall'allargamento<sup>81</sup>.

Agli importanti impegni assunti in questo settore è assicurata attuazione attraverso l'azione di organismi specifici<sup>82</sup>, e una ampia visibilità grazie all'organizzazione di campagne di informazione

---

<sup>77</sup> Si veda il recente già citato Rapporto del Segretario Generale (S/2006/770) nella sezione "Institutional and organizational gaps and challenges". Mi sia permesso su questo tema anche un richiamo a L. Del Turco, "Le donne e la comunità internazionale: pratiche, politiche e strategie", in *La nonviolenza delle donne*, cit..

<sup>78</sup> L'art. 2 del Trattato UE riconosce la parità tra uomini e donne come uno degli fondamentali della Comunità, mentre l'art 3(2) stabilisce che l'azione della Comunità mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità di genere. L'art 23 della Carta dei diritti Fondamentali dell'Unione Europea prevede inoltre che la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, e che il principio di parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

<sup>79</sup> Oltre al Trattato di Amsterdam, che formalizza a livello giuridico e istituzionale il concetto d'integrazione orizzontale (mainstreaming), vanno ricordati: la Comunicazione della Commissione Europea: "Integrare la parità di opportunità tra le donne e gli uomini nel complesso delle politiche ed azioni comunitarie" e la "Strategia Quadro sull'uguaglianza di Genere", adottata dalla Commissione per unire e coordinare le differenti iniziative e programmi, il cui monitoraggio è assicurato attraverso la stesura di rapporti annuali.

<sup>80</sup> Cfr Consiglio Europeo di Lisbona (2000) che ha identificato nuovi obiettivi per le donne nell'occupazione.

<sup>81</sup> Cfr. Libro verde "Uguaglianza e non discriminazione nell'Unione Europea allargata" (Maggio 2004).

<sup>82</sup> Tra le strutture della Commissione che promuovono l'uguaglianza di genere: Group of Commissioners on Fundamental Rights, Non-Discrimination and Equal Opportunities (creato nel 2005 succede al Group of Commissioners on equal opportunities attivo dal 1996); Inter-service Group on gender equality (creato nel

e sensibilizzazione della pubblica opinione. Tra queste l'“Anno Europeo delle Pari Opportunità per tutti” attualmente in corso, istituito proprio al fine di informare i cittadini del diritto di tutti alla parità di trattamento, indipendentemente dal sesso, dalla razza o dalle origini etniche, dalla religione o dalle convinzioni personali, da eventuali handicap, dall'età o dalle tendenze sessuali<sup>83</sup>.

La prospettiva di genere nell'UE si presenta ben strutturata anche nella cooperazione allo sviluppo, dove il mainstreaming è assunto come principio guida<sup>84</sup>, da applicare a tutti gli ambiti del settore, in favore delle donne di tutte le età e in supporto alle donne e alle realtà locali che possono contribuire alla realizzazione dell'uguaglianza di genere<sup>85</sup>.

Anche nel quadro degli accordi regionali che regolano la cooperazione con paesi terzi, non solo dell'area afro-caraibica-pacifica (Accordi di Cotonou del 2000), ma anche per quella asiatica e latino americana (ALA) e nella partnership euro-mediterranea<sup>86</sup>, l'UE ha previsto l'attuazione di specifiche misure di genere, nel quadro di una strategia complessiva che lega il supporto economico alla difesa dei diritti umani.

In una fase meno avanzata di sviluppo si trovano le politiche europee di genere nel campo delle relazioni esterne e delle politiche di sicurezza e difesa.

L'assunzione da parte dell'UE del ruolo di attore globale, oggi non si limita infatti alle politiche di lungo termine (sviluppo e democratizzazione), ma si estende anche al settore gestione/risoluzione dei conflitti. In quest'ultimo l'Unione promuove un'ampia strategia che comprende strumenti civili e militari e non limita la sicurezza alla difesa dei confini, ma include anche “la vita della gente entro ed oltre quei confini” secondo un concetto ampio di *sicurezza umana*<sup>87</sup>.

L'introduzione della prospettiva di genere anche in questa nuova dimensione, sancita dall'adozione di una risoluzione del Parlamento Europeo<sup>88</sup> analoga a quella approvata del Consiglio di Sicurezza ONU<sup>89</sup>, è confermata dalla più recente risoluzione sulla situazione delle

---

1996); Advisory Committee on equal opportunities for women and men (creato nel 1981 e rinnovato nel 1991).

Tra i gruppi informali si possono ricordare: High Level Group on gender mainstreaming (creato nel 2000); Group of Experts on Gender Equality in development cooperation (attivo dal 1999) e il Network delle gender focal points.

<sup>83</sup> L'Anno Europeo 2007, istituito con l'obiettivo di muovere “verso una società più giusta”, è stato istituito con Decisione n. 771/2006/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 maggio 2006.

<sup>84</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo contenente il Programma d'azione per l'integrazione della parità dei generi nella cooperazione allo sviluppo COM(2001)295 definitivo.

<sup>85</sup> Cfr. Regulation n.806/2004 del 31 aprile 2004, del Parlamento Europeo e del Consiglio, sulla promozione dell'uguaglianza tra i sessi nella cooperazione allo sviluppo. La dimensione euromediterranea assume particolare importanza nel quadro dell'ampio dibattito attuale sulla condizione delle donne nel mondo arabo (al proposito si veda *Women in the Mediterranean Mirror*, IEMed, Icaria, 2006).

<sup>86</sup> Si veda rispettivamente art. 5 Regulation 443/92, e V annesso II Regulation n. 2698/00.

<sup>87</sup> Si veda la Strategia europea in materia di sicurezza “Un'Europa sicura in un mondo migliore” del 2003, e il già citato “A Human Security Doctrin for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities” del 2004. Sul ruolo dell'UE nella promozione della pace si veda: M. Mascia, “La strategia dell'Unione Europea nel solco della Human Security. Premessa per passare dalla potenza all'atto”, in *Pace Diritti Umani/Peace Human Rights*, 3,1, 2006; Jan Oberg, *Does the European Union Promote Peace? Analysis, Critique and Alternative*, TFF- Transnational Foundation for Peace and Future Research, 2006/2.

<sup>88</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo sulla partecipazione delle donne alla risoluzione pacifica dei conflitti (2000/2025(INI)).

<sup>89</sup> La già citata 1325/2000. Anche in sede ONU l'UE partecipa all'azione mirata a favorire il mainstreaming di genere nel settore della sicurezza e della pace (EU Presidential Statements “Conflict, Peacekeeping and Gender” (25/7/2002); “Women, Peace and Security” (29/10/2003).

donne nei conflitti armati e il loro ruolo nella ricostruzione e nello sviluppo del processo democratico nel dopoguerra<sup>90</sup>.

Anche il Consiglio si è recentemente espresso in materia di eguaglianza e *mainstreaming* di genere nella gestione dei conflitti<sup>91</sup>, ribadendo l'importanza di queste strategie anche nel campo della CSFP/ESDP a tutti i livelli, e incoraggiando l'implementazione della Risoluzione 1325 anche attraverso lo sviluppo di specifici piani d'azione a livello nazionale<sup>92</sup>.

Gli impegni previsti sono numerosi: garantire il monitoraggio degli *standard* di comportamento (anche contro lo sfruttamento sessuale, la prostituzione e la violenza sessuale); rimuovere gli ostacoli che limitano la partecipazione delle donne nell'ambito delle missioni (come personale femminile così come in veste di rappresentanti speciali e capi missione, come *gender adviser*<sup>93</sup> o focal point) attraverso l'intera catena di comando; garantire l'offerta di una adeguata formazione specifica; rafforzare l'impegno nella promozione dell'uguaglianza di genere e della tutela dei diritti umani delle donne, realizzare materiali e campagne di informazione per rimuovere gli stereotipi riguardanti il ruolo di donne e uomini nel settore della sicurezza; assicurare l'adozione di una prospettiva di genere anche nella fase di post conflitto<sup>94</sup>.

Nonostante tale consistente impegno programmatico, tuttavia, anche l'Unione non riesce a sottrarsi al fenomeno della "evaporazione" delle politiche di genere.

Per superare le difficoltà e garantire a programmi e politiche una piena e concreta attuazione, la Commissione ha realizzato iniziative per la formazione del personale (sia delle sedi centrali che delle delegazioni) ed ha commissionato ad una organizzazione non governativa (One World Action) uno studio mirato ad identificare strumenti e metodi per colmare lo iato che rimane tra le politiche e la pratica.

Anche a livello europeo la società civile rappresenta dunque - per la sua azione di *advocacy*, monitoraggio e supporto agli interventi e alla elaborazione delle politiche - una risorsa decisiva.

A tale riguardo è opportuno ricordare l'attività della lobby europea delle donne, maggiore organismo di coordinamento di ONG che opera a livello europeo a favore della adozione di politiche di genere<sup>95</sup> e il gruppo di lavoro<sup>96</sup> che opera presso EPLO (l'ufficio di collegamento che comprende le organizzazioni impegnate nella costruzione della pace e gestione nonviolenta dei

---

<sup>90</sup> "The situation of women in armed conflicts and their role in the reconstruction and the democratic process in countries after a conflict" (2215/2005 (INI)). Si veda anche la risoluzione "Women in international politics" (2057/2006(INI)).

<sup>91</sup> "Gender equality and gender mainstreaming in crisis management" Council of EU, Conclusions, 13 11/2006. Il Consiglio ha prodotto nel luglio precedente anche una Check list per l'implementazione della risoluzione 1325 (si veda "Check list to ensure gender mainstreaming and implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP Operations", 27 luglio 2006).

<sup>92</sup> Alcuni paesi hanno già adottato un piano nazionale di implementazione della 1325: la Danimarca per prima nel 2005, seguita da Gran Bretagna e Norvegia che l'hanno lanciato in occasione della giornata internazionale della donna (8 marzo) rispettivamente nel 2005 e nel 2006, anno in cui anche la Svezia adotta un suo piano. Al di là dei confini europei, anche il Canada ha stabilito un piano nazionale nel 2005.

<sup>93</sup> Una tale figura è presente ad esempio nella missione EUFOR RD in Congo.

<sup>94</sup> Specificamente nei processi politici, nella protezione e reintegro di rifugiati e IDPs, nei processi di disarmo e reintegro degli ex combattenti, nel settore legale e nella giustizia e assicurando l'adozione di una prospettiva di genere nella tutela dello stato di diritto.

<sup>95</sup> Esso comprende oltre 4000 organizzazioni che condividono l'obiettivo della parità.

<http://www.womenlobby.org>.

<sup>96</sup> Vi partecipano alcune delle maggiori organizzazioni impegnate in questo settore, quali International Alert, International Security Information Service, Pax Christi.

conflitti)<sup>97</sup>, la cui azione di lobby è specificamente mirata all'adozione del *mainstreaming* di genere nelle politiche del settore pace e sicurezza.

Oltre all'Unione, a far fronte comune a livello europeo in questo ambito sono impegnati anche altri organismi internazionali che hanno riconosciuto e sostengono il ruolo attivo delle donne nella costruzione della pace (tra questi l'OECD/DAC<sup>98</sup>, l'OSCE<sup>99</sup>, il Consiglio d'Europa<sup>100</sup>).

Al di là della partnership e della collaborazione con gli altri soggetti della comunità internazionale (sia con l'ONU che a livello regionale), la sfida per l'UE è oggi quella di coordinare e uniformare il livello nei diversi settori d'intervento ed in particolare, per quanto riguarda le politiche di genere, di assicurare il massimo impegno per l'introduzione di un'ottica di genere nella costruzione e nello sviluppo di una politica comune di sicurezza e difesa.

La recente adozione di una specifica *Road Map*<sup>101</sup> e la creazione di un "Istituto europeo di genere" rappresentano segnali incoraggianti dell'impegno dell'Unione in materia di genere: è dunque auspicabile che analoghi strumenti possano essere adottati per garantire un'azione ugualmente efficace anche nella cruciale dimensione delle politiche di pace.

*6. Not every need falls within the ICRC's mandate. Unique mandate of ICRC to protect the lives and dignity of victims of armed conflict and internal strife and to provide them with assistance and to act as guardian and promoter of IHL*

*Women facing war, ICRC, 2001*

L'azione della maggiore organizzazione di volontariato a livello mondiale si caratterizza per una ferma collocazione in ambito umanitario, settore del quale il Movimento Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa rivendica piena ed assoluta autonomia. La ragione di questa scelta risale alle sue stesse origini: nato dalla preoccupazione di portare soccorso alle vittime dei conflitti armati sui campi di battaglia<sup>102</sup>, il Movimento agisce nel rispetto non solo del principio<sup>103</sup> di imparzialità, ma anche di una rigorosa neutralità (dando priorità all'accesso e all'assistenza alle vittime, obiettivo centrale del proprio mandato).

Se il primo criterio, quello di soccorrere gli individui senza discriminazione di sorta ma solo sulla base dell'effettiva gravità e urgenza del loro bisogno, risulta ampiamente condiviso dalla comunità

---

<sup>97</sup> L'European Peace building Liaison Office nasce nel 2001. Delle oltre 20 organizzazioni che ne fanno parte alcune hanno diversi settori di intervento (Oxfam, World Vision, Search for Common Ground), altre rappresentano dei network esse stesse (Nonviolent Peaceforce, EN-CPS). Si veda su questo M. Menin, "Strumenti civili per la sicurezza europea. Tra corpi civili di pace e capacità civili di gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti", *Quaderni del CSDC*, n. 0, 2006.

<sup>98</sup> Cfr. Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee, Linee guida del 2001 "Helping to prevent conflict" (per l'azione di genere nell'organizzazione si visiti: [www.oecd.org/dac/gender](http://www.oecd.org/dac/gender)).

<sup>99</sup> L'Organization for Security and Cooperation in Europe ha adottato nel 2000 un "Gender action plan", e l'anno seguente delle specifiche linee guida. Ulteriori sviluppi sono presenti nel piano adottato nel 2004.

<sup>100</sup> Cfr Risoluzione 1385 (2004) "Conflict prevention and resolution: the role of women".

<sup>101</sup> Percorso strategico ideato dalla Commissione per combattere la "disparità" tra gli uomini e le donne a casa e sul lavoro pubblicato il 1° marzo 2006. Per ulteriori informazioni: <<http://www.retepariopportunita.it>>

<sup>102</sup> La drammatica esperienza che spinse Heryn Dunant a dare vita al Movimento fu la sanguinosa Battaglia di Solferino del 1859, testimoniata nel "Ricordo di Soferino".

<sup>103</sup> L'adozione formale dei principi fondamentali del Movimento (in tutto sette) nella loro attuale formulazione, avverrà in occasione della XX Conferenza Internazionale della Croce Rossa - che riunisce ogni 4 anni i rappresentanti delle organizzazioni del Movimento con quelli degli Stati parte alle Convenzioni di Ginevra - che da allora inizia ogni sua sessione di lavoro dandone lettura solenne.

degli attori umanitari, cruciale e caratterizzante è il secondo principio, che comporta l'astenersi dal prendere parte non solo - come ovvio - alle ostilità, ma anche alle controversie di carattere politico, razziale, religioso e ideologico.

Ne discende, per quanto riguarda l'oggetto di questa analisi, una particolare cautela nella scelta dell'approccio da seguire nei riguardi delle donne e delle politiche di genere, testimoniata dalla stessa scelta terminologica.

Tra le diverse componenti in cui si articola il Movimento - Società Nazionali, Federazione Internazionale e Comitato Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa - maggiore prudenza dimostra quella originaria, il Comitato Internazionale della Croce Rossa.

Chiamato ad intervenire nelle situazioni di conflitto (conflitto armato o tensioni interne) e dunque in circostanze in cui l'accesso alle vittime può essere messo in pericolo dalla percezione o dal timore che l'azione umanitaria possa interferire nelle dinamiche ed alterare gli equilibri di forza tra le parti, il Comitato Internazionale circoscrive la sua azione alla protezione ed assistenza delle donne preferendo - pur consapevole della specificità dei bisogni di donne e uomini e della rilevanza del concetto - non parlare di "genere"<sup>104</sup>. Esso privilegia la risposta ai bisogni pratici e più urgenti, senza esclusione di un eventuale supporto psicologico, ma non promuove tuttavia cambiamenti sociali e strategie di empowerment, che sono invece compresi nel mandato delle organizzazioni che si occupano di difesa dei diritti umani e di gestione delle dinamiche di conflitto<sup>105</sup>.

La sua modalità d'azione così nettamente delineata e circoscritta, espressa attraverso una Risoluzione sulla protezione della popolazione civile nei conflitti armati<sup>106</sup> e nel Piano d'Azione del 1999<sup>107</sup>, ha prodotto risultati di grande valore sia per l'impulso dato allo sviluppo della normativa di diritto internazionale umanitario - di cui il CICR è guardiano e promotore - sia per la realizzazione di attività specifiche (quali *workshop*<sup>108</sup>, *training* e studi approfonditi di grande rigore scientifico ed efficacia divulgativa)<sup>109</sup>.

Più aperta alla considerazione di aspetti legati al contesto culturale e ai ruoli sociali - e dunque al concetto di "genere" - è la Federazione Internazionale. Con il mandato di sostenere lo sviluppo delle Società Nazionali nella loro azione umanitaria, oltre che di coordinare le loro operazioni di

---

<sup>104</sup> "Focus on women, not gender" precisano sia lo studio *Women Facing War* condotto da Charlotte Lindsey e pubblicato nell'ottobre 2001 dall' ICRC, Ginevra, p. 35, sia il documento guida *Addressing the needs of women affected by armed conflict*, Charlotte Lindsey, Florence Terrier Holst-Roness, Letizia Anderson, ICRC; Geneva, 2004, p.7.

<sup>105</sup> Nonostante il mandato esclusivamente umanitario, il Movimento condivide comunque con queste l'obiettivo finale della pace, cfr: Resolution n. 7 " Red Cross and Red Crescent and Peace", Council of Delegates 1999, disponibile sul sito <http://www.icrc.org>.

<sup>106</sup> Adottata in occasione della 26^ Conferenza Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa (1996), invita ad un forte impegno per assicurare alle donne la protezione e l'assistenza previste dalla normativa nazionale e dal diritto internazionale umanitario.

<sup>107</sup> Adottato dalla 27^ Conferenza Internazionale della Croce Rossa e Mezzaluna Rossa, esso dedica molti aspetti all'azione di protezione delle donne nei conflitti armati, considerando esplicitamente anche il problema della violenza sessuale.

<sup>108</sup> Nel 1999, in collaborazione con la Società Nazionale Australiana, ICRC realizza "Widowhood and armed conflict: challenges faced and strategies forward", i cui risultati sono disponibili on line alla pagina [www.icrc.org/en/women](http://www.icrc.org/en/women).

<sup>109</sup> I già citati "Women Facing War" e "Addressing the needs of women affected by armed conflict": il primo più orientato agli aspetti normativi, il secondo agli aspetti operativi, indirizzandosi anche agli operatori sul campo. ICRC ha partecipato a numerosi incontri internazionali realizzati da organizzazioni coinvolte in tematiche di genere (WILPF; IA) ed ha partecipato alla realizzazione di training promossi nell'ambito delle Nazioni Unite indirizzati al personale di missioni di peacekeeping.

soccorso in caso di calamità naturale, epidemia e di assistenza ai rifugiati fuori dalle aree di conflitto, la Federazione supporta il *mainstreaming* di genere all'interno delle strutture nazionali, con riflessi indiretti anche sull'azione svolta in zone di conflitto, principale oggetto di questa analisi.

Le prime iniziative specifiche della FICR in questo ambito risalgono alla seconda metà degli anni '80, ed hanno come obiettivo il pieno utilizzo delle risorse e del potenziale delle donne per lo sviluppo del lavoro della Croce Rossa/ Mezzaluna Rossa<sup>110</sup>. Nel 1989 la FICR adotta un Piano di Azione dedicato che prende in considerazione il ruolo delle donne nelle attività della Croce Rossa/Mezzaluna Rossa sia come partecipanti che come beneficiarie, quindi realizza uno studio sul ruolo delle donne nella Croce Rossa/Mezzaluna Rossa<sup>111</sup> e procede alla nomina di un consigliere (senior adviser) per Donne e Sviluppo presso il Segretariato, nonché all'istituzione di gruppi di studio *ad hoc*. Significativi cambiamenti si registrano nell'organizzazione anche negli anni successivi, con lo sviluppo di numerosi progetti dedicati alle donne e l'istituzione di *gender desk* o *focal point* in numerose Società Nazionali africane<sup>112</sup>.

Con l'adozione della strategia di *gender mainstreaming* a livello internazionale, nel 1995 anche la FICR decide di uscire dall'ottica settoriale e rivisita il Piano di Azione, prevedendo l'integrazione della prospettiva di genere in tutte le sfere di attività, comprese la violenza contro le donne, con particolare riferimento alle rifugiate e alle situazioni di conflitto armato.

Inizia così un processo globale che, a partire da una imponente indagine<sup>113</sup>, porta nell'arco di pochi anni all'adozione di una specifica "Politica di Genere"<sup>114</sup>.

Il tipo di approccio che la FICR sceglie è comunque basato sul mandato umanitario del Movimento, ma - a differenza del CICR - la priorità è data al principio di imparzialità: l'uguaglianza di genere è infatti intesa come garanzia di non discriminazione, per assicurare che i bisogni, le vulnerabilità e le capacità specifici di uomini e donne (inseriti nel più ampio contesto di classe, etnia, razza e religione) vengano riconosciuti e fatti oggetto di adeguata considerazione.

Tale differenza di approccio (*focus on women not gender* per il CICR / *focus on gender not women* per la FICR) appare riconducibile alla già richiamata distribuzione dei mandati delle diverse componenti all'interno del Movimento, alle loro differenti origini e status. L'organo federativo, nato dopo il conflitto mondiale<sup>115</sup>, ha contribuito al rilancio delle attività delle Società Nazionali al termine di quella che si riteneva dovesse essere l'ultima delle tragedie causate all'umanità dalla guerra, indirizzandosi espressamente alla promozione della pace e allo sviluppo dei diritti umani, e disegnando quindi un mandato che, pur includendo le emergenze, esclude le situazioni di conflitto armato. La Federazione inoltre non possiede la personalità giuridica internazionale conferita al CICR, pur godendo anch'essa - in virtù della funzione ausiliaria dei pubblici poteri delle singole Società Nazionali - di uno status consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite.

Nonostante ciò, rimane tuttavia da osservare come anche la politica di genere della Federazione - nel sollecitare le singole Società Nazionali ad assicurare che le differenze di genere siano

---

<sup>110</sup> L'impulso iniziale è venuto da una Risoluzione dell'Assemblea Generale del 1987, con la quale viene richiesto al Segretariato della Federazione di redigere uno specifico Piano di Azione.

<sup>111</sup> Pubblicato nel 1990 dall'Istituto Henry Dunant in collaborazione con il Segretariato della Federazione.

<sup>112</sup> Nel 1995 raggiungono il numero complessivo di 16.

<sup>113</sup> Iniziata nel 1996, "The role of Women in Red Cross Red Crescent", è stata condotta in oltre 80 paesi attraverso le rispettive Società nazionali, per analizzare le loro attività e gli approcci rispetto alle problematiche di genere in contesti culturali diversi.

<sup>114</sup> La "Gender Policy" è adottata nel corso della 12<sup>a</sup> Sessione dell'Assemblea Generale della Federazione Internazionale della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa (1999).

<sup>115</sup> Esso nacque nel 1919 e fino al 1991 mantenne il nome di "Lega delle Società della Croce Rossa".

sistematicamente prese in considerazione e affrontate nell'ambito dei principali programmi (attraverso formazione per gli operatori, utilizzo di strumenti di analisi, monitoraggio e valutazione dei risultati e precisi impegni in capo alla *governance* e *management*) - inviti comunque ad inquadrare tale finalità nell'ambito del mandato umanitario dell'organizzazione, e a valutare con attenzione le condizioni locali e il potenziale impatto sociale dell'azione.

Anche nell'ambito della Federazione l'approccio rimane dunque, rispetto a quello degli altri attori, molto rigoroso e circoscritto, e - forse proprio in ragione di questi limiti - sicuramente efficace<sup>116</sup>.

7. *The NGO Working Group on Women Peace and Security has spent the past five years dedicated to advancing the implementation of the provision of SRC 1325. The NGOWG has systematically monitored the progress of implementation, and has offered strategic recommendation. While some progress has been made, there is a great deal of work yet to be done.*

*NGO Working Group on Women Peace and Security, report 2005*

Tra gli attori non statali dello scenario globale, la società civile ha assunto negli ultimi decenni un ruolo cruciale, come conferma l'ultimo rapporto annuale del Segretario Generale dell'ONU che ha dedicato a questa (e alle imprese private) una specifica sezione<sup>117</sup>.

Il ruolo delle Organizzazioni Non Governative che ne sono espressione, si è ampliato e consolidato a partire dalla fine del bipolarismo: oltre al tradizionale impegno in attività di lungo termine nel settore economico e sociale, riconosciuto dalla stessa carta delle Nazioni Unite<sup>118</sup>, le ONG oggi assumono sempre più spesso funzioni e competenze anche nella stessa fase di emergenza.

Non confinato al settore dell'assistenza<sup>119</sup>, il loro ruolo è prezioso "in tutte le attività promosse a livello internazionale per risolvere i conflitti" (B. Boutros Ghali, 1995), ivi compresa la stessa mediazione<sup>120</sup>. Con tale ampio spettro d'azione, esse si collocano ad un livello diverso e complementare a quello istituzionale: operando al fianco delle popolazioni beneficiarie ispirate da principi di solidarietà, esse sono così divenute partner indispensabili per un'azione che sia capillare partecipativa e sostenibile.

Non si tratta dunque di meri esecutori (*implementing partners*) di politiche stabilite nelle sedi istituzionali, né di semplici canali alternativi di collaborazione tra popoli: attraverso l'azione di lobbying/advocacy le ONG forniscono impulso e competenze per l'elaborazione delle politiche e per la stessa *agenda setting* della comunità internazionale<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> L'ambito d'azione esclusivamente umanitario lascia fuori il Movimento dal controverso ambito di evoluzione dello *ius contra bellum*. Per una riflessione sui rapporti tra i due settori del diritto si veda F. Bugnion, "Just wars, wars of aggression and international humanitarian law, *International Review of the Red Cross*, September 2002, pp. 523-546.

<sup>117</sup> "Meeting the challenges of a changing world" (UN, 2006), sezione "Global Constituencies".

<sup>118</sup> Per le ONG è previsto un ruolo consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) all'art. 71 Carta ONU.

<sup>119</sup> Secondo il sito delle ONG italiane, la funzione più specifica e cruciale di ogni ONG è che essa "non si limita ad alleviare le situazioni di povertà, disagio e sofferenza, ma tende ad inserirsi e ad incidere concretamente nei processi sociali e politici delle comunità in cui opera". Cfr. <http://www.ongitaliane.it/ong>.

<sup>120</sup> In virtù del loro rapporto privilegiato con le popolazioni locali svolgono anche attività di pacificazione (diplomazia parallela), come nel caso della Comunità di Sant'Egidio nel raggiungimento degli accordi di Roma che hanno condotto alla pace in Mozambico.

<sup>121</sup> Si pensi al ruolo che esse hanno svolto - attraverso lo sviluppo di campagne internazionali - nella promozione del "processo di Ottawa" che ha portato nel 1997 all'adozione del trattato per la messa al bando delle mine antipersonali (e che è valso alla relativa campagna il prestigioso riconoscimento del Premio Nobel per la pace). Analoghe iniziative sono state assunte in tempi recenti per l'adozione di trattati internazionali

In particolare rispetto alle questioni di genere, la partecipazione dei gruppi di donne - con la loro massiccia presenza - è stata determinante in occasione delle grandi conferenze mondiali dedicate<sup>122</sup>, come anche nella elaborazione di importanti trattati<sup>123</sup>.

Per quanto riguarda nello specifico la definizione e la realizzazione delle politiche di genere nel campo della pace e della sicurezza, una funzione centrale è svolta dagli incontri informali (*Arria formula meetings*)<sup>124</sup> che precedono i dibattiti aperti del Consiglio di Sicurezza, i rapporti<sup>125</sup>, le pubblicazioni<sup>126</sup>, quali strumenti privilegiati di dialogo tra le organizzazioni e il mondo delle istituzioni.

Protagonista di questo processo - e della stessa adozione della risoluzione 1325 - è il gruppo di lavoro delle ONG su pace e sicurezza<sup>127</sup>, che comprende le maggiori associazioni impegnate in questo settore<sup>128</sup>. Il gruppo segue attivamente i lavori che si svolgono nelle più alte sedi decisionali ed è impegnato nel fornire suggerimenti e commenti rispetto allo sviluppo delle politiche finalizzate al mantenimento della pace e della sicurezza.

Circostanziate, puntuali, ed abitualmente correlate da specifiche raccomandazioni, le sue note su importanti questioni quali: l'implementazione della risoluzione 1325 (con cadenza annuale), il ruolo delle donne nella trasformazione dei conflitti violenti<sup>129</sup>, i lavori del Panel di alto livello su

---

per contrastare i fenomeni del commercio illegale di armi e delle munizioni a grappolo (cfr. siti: [www.controlarms.org](http://www.controlarms.org); [www.stopclustermunitions.org](http://www.stopclustermunitions.org)).

<sup>122</sup> Quattro le principali, succedutesi dal 1975, svoltesi rispettivamente a Città del Messico, Copenhagen, Nairobi e Pechino.

<sup>123</sup> Alcune importanti ONG furono accreditate a partecipare alla conferenza diplomatica per l'istituzione della Corte Penale Internazionale (Save the Children Fund, Women's Caucus for Gender Justice, Women's International League for Peace and Freedom, Oxfam, No Peace without Justice, Movimondo, Medicin Sans Frontière, Pax Christi International).

<sup>124</sup> Si tratta di incontri informali tra i membri del Consiglio di Sicurezza con rappresentanti delle NGOs. Gli Arria Formula mantengono il nome dell'ambasciatore venezuelano che per primo invitò rappresentanti delle organizzazioni non governative nella *Delegate Lounge* per un incontro informale.

<sup>125</sup> Di grande interesse quello che l'NGO Working Group on Women Peace and Security ha pubblicato in occasione del quinto anniversario dell'adozione della 1325, "From Local to Global: Making Peace Work for Women". Questo e gli altri reports annuali insieme a numerose altre risorse sul tema sono disponibili on line sul sito del WILPF già citato.

<sup>126</sup> Tra i più recenti va citato "Inclusive Security Sustainable Peace: A Toolkit for Advocacy in Action" prodotto da International Alert e Women Waging Peace.

<sup>127</sup> L'NGO Working Group on Women, Peace and Security è oggi formato da: Amnesty International, Boston Consortium on Gender and Security, Femmes Africa Solidarité, Global Action to Prevent War, Hague Appeal for Peace, Human Rights Watch, International Alert, International Women's Tribune Center, Women's Action for New Directions, the Women's Commission for Refugee Women and Children, Women's Division of General Board of Global Ministries, United Methodist Church Women's Division, Women's Environment and Development Organization, and Women's International League for Peace and Freedom.

<sup>128</sup> Anche in ambito europeo si registra, ad esempio, la presenza nell'Advisory Committee on Equal Opportunities for Women and Men della Commissione UE (creato nel 1981 e rinnovato nel 1991) di due rappresentanti dell'European Women's Lobby, in qualità di osservatori.

<sup>129</sup> "The Role of Women in the Transformation of Violent Conflict", Statement of the NGO working Group on Women Peace and Security, ottobre 2003.



“Minacce Sfide e Cambiamento”<sup>130</sup>, il rapporto del Segretario Generale “In una più ampia libertà”<sup>131</sup>, la recente istituzione della Commissione per il Peacebuilding<sup>132</sup>.

La forza specifica delle organizzazioni di donne deriva dalla loro particolare rappresentatività: esse sostengono e valorizzano l’importante bagaglio di esperienze e pratiche che singole e gruppi hanno sviluppato nel campo della mediazione e della risoluzione dei conflitti, un vero e proprio “patrimonio di genere”<sup>133</sup> del quale la comunità internazionale ha riconosciuto il valore e che, nella fase attuale, può rappresentare una risorsa cruciale per rafforzamento di modalità di intervento partecipative e sostenibili. Nel loro approccio infatti, oltre che sulla protezione, l’attenzione si concentra sulla partecipazione delle donne nel settore pace e sicurezza e sulla prevenzione dei conflitti, aspetti che si intendono strettamente legati in quello che è definito “quadro d’azione delle 3P”.

A determinare il rilievo e la forza delle organizzazioni e dei gruppi di donne è anche la loro recente evoluzione in *network* transnazionali. La rete che ne deriva indirizza e rafforza l’azione svolta a livello locale da gruppi e organizzazioni di varia provenienza e dimensione, mentre conferisce valore aggiunto all’azione di *advocacy* e pressione sui governi e le strutture intergovernative.

Tra le organizzazioni più note e influenti a livello internazionale va sicuramente annoverata la storica Women’s International League for Peace and Freedom che fornisce via web una vasta panoramica di risorse che fanno riferimento alle donne e la pace, comprendente le esperienze delle donne nelle diverse aree geografiche, le politiche di settore degli stati e delle maggiori organizzazioni internazionali (delle quali si garantisce un dettagliato e costante monitoraggio), gli strumenti elaborati dalla società civile<sup>134</sup>.

Tra le iniziative più efficaci va poi ricordata la campagna Women Building Peace, lanciata da International Alert l’8 marzo 2001, in favore della valorizzazione del contributo delle donne nei processi di pace e della loro presenza e partecipazione ai tavoli negoziali<sup>135</sup>, oggi sviluppatasi nel più ampio programma Women and Peacebuilding. Obiettivi analoghi ha il gruppo Women Waging Peace, nato dall’iniziativa dell’ex ambasciatrice statunitense Swanee Hunt.

Molto nota a livello internazionale è anche l’azione del gruppo delle Donne in Nero, che manifestano in modo pacifico e silenzioso in spazi pubblici in molte delle zone più “calde” del pianeta (a loro è andato il prestigioso riconoscimento Millennium Peace Prize for Women).

---

<sup>130</sup> “No Women no Peace: the Importance of Women’s Participation to Achieve Peace and Security”, scritto dall’NGO working Group on Women Peace and Security per l’ High Level Panel on Threats Challenges and Change”, aprile 2004.

<sup>131</sup> “Response to the Secretary General’s Report *In a Larger Freedom. Integrating Gender Equality into National Level Priorities for September Summit*”, NGO working Group on Women Peace and Security, aprile 2005.

<sup>132</sup> “The UN Peacebuilding Commission: A Blueprint for Amplifying Women’s Voices and Participation”, Discussion Paper redatto dall’NGO working Group on Women Peace and Security con UNIFEM e United Methodist Office dell’ONU, novembre 2005.

<sup>133</sup> Mi sia concesso di rimandare su questo a L. Del Turco (a cura di), *Donne conflitti e processi di pace*, Società Editrice Universo, Roma, 2005.

<sup>134</sup> Il sito <[www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org)> più volte citato ha una media di circa 65.000 accessi mensili. Di recente pubblicazione e disponibile on line anche il rapporto firmato da Global Action to Prevent War - WILPF, dal titolo “Beyond Conflict Prevention: How women Prevent Violence and Build Sustainable Peace”, ottobre 2005, che oltre ad una dettagliata rassegna di strumenti legali, fornisce anche numerose analisi e casi di studio.

<sup>135</sup> La campagna ha anche partecipato all’organizzazione del Millennium Peace Prize, conferito a donne e organizzazioni di donne per il loro impegno nella prevenzione dei conflitti, nel peacebuilding e nella ricostruzione.

Da ricordare infine l'impegno di gruppi le cui attività, pur non direttamente orientate alla pace, rivestono particolare importanza per la promozione del dialogo e della comprensione tra i popoli. A questo proposito va ricordata l'associazione di donne che vivono sotto leggi musulmane (Women Living Under Muslim Laws – WLUML<sup>136</sup>) impegnata nell'analisi e nella divulgazione dei contenuti originari dei testi sacri dell'Islam in un'ottica di genere.

Numerosi gruppi di donne partecipano all'impegno della società civile nella promozione della pace attraverso la trasformazione non violenta dei conflitti, come avvenuto in occasione della recente conferenza globale svoltasi all'ONU sul ruolo della società civile nella prevenzione dei conflitti violenti e nel *peacebuilding*<sup>137</sup>. In questa occasione si è caldeggiato il passaggio "dalla reazione alla prevenzione" e l'apprendimento dai casi concreti.

Le pratiche delle donne e le attività dei gruppi e delle reti da loro promosse rappresentano un patrimonio di esperienze di successo (*best practices*) in grado di offrire un prezioso contributo per il rilancio di strategie di intervento che limitino o prescindano dall'uso della forza<sup>138</sup>.

*9. Above all, we promote women's participation because women have an equal right to be involved in all decisions and because their input bring value added to all decisions.*

*Sergio Vieira De Mello, marzo 2003*

Dopo aver ripercorso le maggiori tappe del cammino che ha portato all'applicazione del concetto di genere nel sistema di cooperazione internazionale - dal settore dello sviluppo a quello della pace e della sicurezza - e dopo aver brevemente illustrato le politiche di genere dei suoi principali protagonisti, sembra opportuno allargare lo sguardo alle sfide della fase attuale e alle prospettive del prossimo futuro.

L'iniziale applicazione del concetto di genere alle attività di supporto allo sviluppo, tra realtà tanto distanti - non solo geograficamente - tra loro, è stato senz'altro il migliore banco di prova per verificare l'efficacia e la versatilità di un approccio che si propone di rispondere in maniera specifica alle diverse esigenze e capacità di uomini e donne nei diversi contesti sociali e culturali di appartenenza.

La recente estensione della prospettiva di genere al settore pace e sicurezza offre oggi un'ulteriore opportunità: quella di superare definitivamente l'approccio settoriale - talora percepito come poco inclusivo - delle tradizionali politiche di pari opportunità. Il carattere sempre più *gender sensitive* delle situazioni di conflitto e la necessità di garantire l'efficacia e la sostenibilità degli interventi, hanno infatti indotto attori vecchi e nuovi (alcuni dei quali molto distanti dal contesto nel quale il concetto di genere ha avuto origine) ad una maggiore considerazione delle differenze di genere, dando luogo ad applicazioni e strategie fortemente innovative ed originali.

E' dunque oggi più evidente come la "prospettiva di genere" non appartenga a gruppi specifici né si sovrapponga alle identità e agli obiettivi dei soggetti (individui, gruppi, istituzioni) che intendono adottarla, ma piuttosto permetta - e richieda - a ciascuno di essi di adattare la propria

---

<sup>136</sup> Si veda alla pagina web: <http://www.wluml.org/english/about.shtml>.

<sup>137</sup> Organizzata per lo scorso luglio su sollecitazione del Segretario Generale, la conferenza è stata preceduta dalla creazione di una rete "Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict" (GPPAC) ed ha portato all'adozione di una "Agenda di azione globale" (Global Action Agenda) guidata da principi tra i quali: raggiungere una pace giusta con mezzi pacifici, pace sostenibile, inclusione, eguaglianza, multilateralismo, dialogo, trasparenza e responsabilità. (Cfr. sito <[www.global-conference.net](http://www.global-conference.net)>).

<sup>138</sup> Gruppi di donne partecipano anche al Forum Sociale Mondiale. All'ultimo incontro svoltosi a Nairobi, hanno preso parte, tra gli altri, la Marcia mondiale delle donne e la Rete delle donne per la pace.

modalità d'azione alla realtà di un contesto che è fortemente caratterizzato da specificità e differenze di genere.

Da questo recente ampliamento dell'ambito di applicazione dell'approccio di genere è derivata una maggiore attenzione al carattere di reciprocità che il concetto di genere include, confermando che indossare le "lenti di genere" può permettere un'azione più efficace a vantaggio di tutti.

Una maggiore sensibilità e l'adozione di buone politiche non bastano però a garantire quella sistematicità che sola assicurerebbe la piena realizzazione degli importanti impegni assunti in sede internazionale, la cui attuazione è ancora in larga parte affidata alla buona volontà dei singoli individui più che a vincolanti e organici piani d'azione.

Recenti iniziative promosse a vari livelli anche nel nostro paese<sup>140</sup>, lasciano sperare nella possibilità di futuri decisivi sviluppi in questa direzione, che potrebbero condurre - sull'esempio di numerose altre nazioni<sup>141</sup> - all'auspicabile adozione di un piano nazionale per l'implementazione della risoluzione 1325 delle Nazioni Unite. Tali sforzi, insieme allo sviluppo del piano d'azione globale<sup>142</sup>, potranno rivelarsi un utile sostegno per lo sviluppo di politiche in grado di favorire la costruzione di una pace duratura, sostenibile ed inclusiva.

Il lungo percorso che il concetto di genere ha condotto attraverso le diverse articolazioni del complesso circuito della cooperazione internazionale offre infine l'opportunità di una ulteriore riflessione sulle politiche e le identità dei suoi maggiori protagonisti.

In maniera più fluida nel settore umanitario e con un maggiore - almeno potenziale - impatto in quello della gestione dei conflitti, la considerazione delle differenze in bisogni, attitudini e potenzialità di uomini e donne può rappresentare un utile strumento di verifica della loro sostenibilità e coerenza, e una preziosa risorsa per il loro rinnovamento.

A produrlo non saranno necessariamente, a giudizio di chi scrive, eventuali variazioni "di genere" nella composizione delle strutture e degli organismi, quanto la capacità di ciascuno di rendersi - nella definizione e nella realizzazione delle azioni in favore della pace - "interprete" efficace e consapevole non solo di principi e obiettivi dell'organizzazione/struttura di appartenenza, ma anche della propria identità di genere. Un'evoluzione che potrebbe contribuire all'ampliamento delle capacità, delle competenze e dei principi che possono essere impiegati per la costruzione di relazioni pacifiche tra individui, gruppi, collettività.

La costruzione del proprio ruolo complessivo di "attore sull'attuale scenario" e la stessa costruzione della pace e della sicurezza internazionali potrebbero, in maniera decisiva nel prossimo futuro, giovare anche di questa nuova consapevolezza.

---

<sup>139</sup> Questo l'intendimento sia delle istituzioni (si vedano le "Agreed conclusions on the role of men and boys in achieving gender equality" adottate dall'UNESCO, "Women, Girls, Boys and Men: Different Needs - Equal Opportunities. A Gender Handbook for Humanitarian Action" prodotto da OCHA e WHO) che delle stesse organizzazioni di donne (es. International Alert, Gender and Peacebuilding Programme citato) e di uomini (si vedano le iniziative di uomini contro la violenza alle donne, quali le campagne "White Ribbon" e "Man can Stop Rape").

<sup>140</sup> Nell'ambito dell'iniziativa "Forum sulla Cooperazione per la pace e la solidarietà" (serie di quattro appuntamenti tematici organizzati dalla Cooperazione Italiana allo Sviluppo - Ministero degli Affari Esteri - sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica Italiana), è stato previsto alla fine dello scorso anno, un incontro di alto livello su "Tematiche di genere". L'iniziativa, che ha dato vita ad una missione di studio specifica, ha contribuito allo sviluppo del dibattito su questi temi già avviato negli ultimi mesi anche a livello non governativo, nell'ambito della iniziativa "Stati Generali della cooperazione e della solidarietà".

<sup>141</sup> Alcuni dati sono riportati nella precedente nota 92.

<sup>142</sup> Il piano è stato sviluppato sulla base di una specifica richiesta - rivolta dal Consiglio di Sicurezza al Segretario Generale nel 2004 - di sottoporre un piano d'azione che prevedesse precise tappe e scadenze (si veda il documento già citato S/PRST/2004/40).

## ALLEGATO I

United Nations Resolution 1325 (2000)

Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000

*The Security Council,*

*Recalling* its resolutions 1261 (1999) of 25 August 1999, 1265 (1999) of 17 September 1999, 1296 (2000) of 19 April 2000 and 1314 (2000) of 11 August 2000, as well as relevant statements of its President, and

*recalling also* the statement of its President to the press on the occasion of the United Nations Day for Women's Rights and International Peace (International Women's Day) of 8 March 2000 (SC/6816),

*Recalling also* the commitments of the Beijing Declaration and Platform for Action (A/52/231) as well as those contained in the outcome document of the twenty-third Special Session of the United Nations General Assembly entitled "Women 2000: Gender Equality, Development and Peace for the Twenty-First Century" (A/S-23/10/Rev.1), in particular those concerning women and armed conflict,

*Bearing in mind* the purposes and principles of the Charter of the United Nations and the primary responsibility of the Security Council under the Charter for the maintenance of international peace and security, *Expressing* concern that civilians, particularly women and children, account for the vast majority of those adversely affected by armed conflict, including as refugees and internally displaced persons, and increasingly are targeted by combatants and armed elements, and

*recognizing* the consequent impact this has on durable peace and reconciliation,

*Reaffirming* the important role of women in the prevention and resolution of conflicts and in peace-building, and *stressing* the importance of their equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security, and the need to increase their role in decision-making with regard to conflict prevention and resolution,

*Reaffirming also* the need to implement fully international humanitarian and human rights law that protects the rights of women and girls during and after conflicts,

*Emphasizing* the need for all parties to ensure that mine clearance and mine awareness programmes take into account the special needs of women and girls,

*Recognizing* the urgent need to mainstream a gender perspective into peacekeeping operations, and in this regard *noting* the Windhoek Declaration and the Namibia Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations (S/2000/693),

*Recognizing also* the importance of the recommendation contained in the statement of its President to the press of 8 March 2000 for specialized training for all peacekeeping personnel on the protection, special needs and human rights of women and children in conflict situations,

*Recognizing* that an understanding of the impact of armed conflict on women and girls, effective institutional arrangements to guarantee their protection and full participation in the peace process can significantly contribute to the maintenance and promotion of international peace and security,

*Noting* the need to consolidate data on the impact of armed conflict on women and girls,

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;
2. *Encourages* the Secretary-General to implement his strategic plan of action (A/49/587) calling for an increase in the participation of women at decisionmaking levels in conflict resolution and peace processes;
3. *Urges* the Secretary-General to appoint more women as special representatives and envoys to pursue good offices on his behalf, and in this regard *calls on* Member States to provide candidates to the Secretary-General, for inclusion in a regularly updated centralized roster;
4. *Further urges* the Secretary-General to seek to expand the role and contribution of women in United Nations field-based operations, and especially among military observers, civilian police, human rights and humanitarian personnel;
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;
6. *Requests* the Secretary-General to provide to Member States training guidelines and materials on the protection, rights and the particular needs of women, as well as on the importance of involving women in all peacekeeping and peacebuilding measures, *invites* Member States to incorporate these elements as well as HIV/AIDS awareness training into their national training programmes for military and civilian police personnel in preparation for deployment, and *further requests* the Secretary-General to ensure that civilian personnel of peacekeeping operations receive similar training;
7. *Urges* Member States to increase their voluntary financial, technical and logistical support for gender-sensitive training efforts, including those undertaken by relevant funds and programmes, inter alia, the United Nations Fund for Women and United Nations Children's Fund, and by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and other relevant bodies;
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;
9. *Calls upon* all parties to armed conflict to respect fully international law applicable to the rights and protection of women and girls, especially as civilians, in particular the obligations applicable to them under the Geneva Conventions of 1949 and the Additional Protocols thereto of 1977, the Refugee Convention of 1951 and the Protocol thereto of 1967, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 1979 and the Optional Protocol thereto of 1999 and the United Nations Convention on the Rights of the Child of 1989 and the two Optional Protocols

thereto of 25 May 2000, and to bear in mind the relevant provisions of the Rome Statute of the International Criminal Court;

10. *Calls on* all parties to armed conflict to take special measures to protect women and girls from gender-based violence, particularly rape and other forms of sexual abuse, and all other forms of violence in situations of armed conflict;

11. *Emphasizes* the responsibility of all States to put an end to impunity and to prosecute those responsible for genocide, crimes against humanity, and war crimes including those relating to sexual and other violence against women and girls, and in this regard *stresses* the need to exclude these crimes, where feasible from amnesty provisions;

12. *Calls upon* all parties to armed conflict to respect the civilian and humanitarian character of refugee camps and settlements, and to take into account the particular needs of women and girls, including in their design, and recalls its resolutions 1208 (1998) of 19 November 1998 and 1296 (2000) of 19 April 2000;

13. *Encourages* all those involved in the planning for disarmament, demobilization and reintegration to consider the different needs of female and male ex-combatants and to take into account the needs of their dependants;

14. *Reaffirms* its readiness, whenever measures are adopted under Article 41 of the Charter of the United Nations, to give consideration to their potential impact on the civilian population, bearing in mind the special needs of women and girls, in order to consider appropriate humanitarian exemptions;

15. *Expresses* its willingness to ensure that Security Council missions take into account gender considerations and the rights of women, including through consultation with local and international women's groups;

16. *Invites* the Secretary-General to carry out a study on the impact of armed conflict on women and girls, the role of women in peace-building and the gender dimensions of peace processes and conflict resolution, and *further invites* him to submit a report to the Security Council on the results of this study and to make this available to all Member States of the United Nations;

17. *Requests* the Secretary-General, where appropriate, to include in his reporting to the Security Council progress on gender mainstreaming throughout peacekeeping missions and all other aspects relating to women and girls;

18. *Decides* to remain actively seized of the matter.

## ALLEGATO II

### **European Parliament resolution on participation of women in peaceful conflict resolution**

(2000/2025(INI))

Thursday, 30 November 2000 – Brussels

Last updated: 1 June 2004

A5-0308/2000: Gender-related aspects of prevention of armed conflicts

*The European Parliament,*

- having regard to the United Nations Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948, and to the Vienna Declaration and Program of Action resulting from the World Conference on Human Rights of 14-25 June 1993, in particular paragraphs I 28-29 and II 38 on systematic rape, sexual slavery and forced pregnancy in situations of armed conflict,
- having regard to the United Nations Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against Women (CEDAW) of 18 December 1979, to the United Nations Declaration on the Elimination of Violence against Women of 20 December 1993, and to the United Nations Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989,
- having regard to the General Assembly Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984, and to the General Assembly Declaration 3318 on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict of 14 December 1974, in particular paragraph 4 which calls for effective measures against persecution, torture, violence and degrading treatment of women,
- having regard to the United Nations Security Council Resolution 1265 on the Protection of Civilians in Armed Conflict of 17 September 1999, in particular paragraph 14, requesting that United Nations personnel involved in peacekeeping and peace-building activities have appropriate training in human rights law, including gender-related provisions,
- having regard to the United Nations General Assembly Resolution 3519 on Women's Participation in the Strengthening of International Peace and Security of 15 December 1975, and to the United Nations General Assembly Declaration 37/63 on the Participation of Women in Promoting International Peace and Cooperation of 3 December 1982, in particular paragraph 12 on practical measures to increase women's representation in peace efforts,
- having regard to the Beijing Declaration and Platform for Action resulting from the Fourth United Nations World Conference on Women of 4-15 September 1995, in particular critical concern area E on Women and Armed Conflict, and to the outcome document of the United Nations Beijing +5 Special Session on further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and the Platform for Action of 5-9 June 2000, in particular paragraph 13 on obstacles to women's equal participation in peace-building efforts, and paragraph 124 on a 50/50 gender balance in peacekeeping missions and peace negotiations,

- having regard to the International Criminal Court resulting from the Rome Statute of 1998, in particular Articles 7 and 8 defining rape, sexual slavery, forced impregnation, forced sterilization and any other form of sexual violence as crimes against humanity and war crimes, including as a form of torture and a grave war crime, whether they occur in a systematic or non-methodical manner, and whether these acts occur in international or internal conflicts,
- having regard to the Geneva Conventions of 1949 and the additional Protocols of 1977, stating that women will be protected against rape, and any other form of sexual assault,
- having regard to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, in particular Articles 3 and 4, which prohibit inhuman treatment or punishment and torture, as well as slavery,
- having regard to the European Council resolution on Integrating Gender in Development of 20 December 1995, in particular paragraph 19 stressing that a gender perspective must be paramount in emergency operations and crisis prevention,
- having regard to the Declaration and Agenda for Action of the United Nations Millennium Forum on the Strengthening of the United Nations for the 21st Century of 26 May 2000, in particular paragraph 11 of section B on gender training for all peacekeeping personnel,
- having regard to its resolution on women in decision-making of 2 March 2000 (1), in particular recital I and paragraph 14 on women's participation in peace-keeping, peace-building and conflict-preventing activities,
- having regard to its resolution of 13 April 1984 (2) on the application of the Geneva Convention relating to the status of refugees, in particular paragraphs 1 and 2 on providing refugee status to women who face harsh or inhumane treatment because they are considered to have transgressed the social mores of the society in which they live,
- having regard to its resolution of 17 December 1992 (3) on the rape of women in the former Yugoslavia, in particular paragraph 2 calling for the recognition of rape as a war crime and crime against humanity,
- having regard to its resolution of 11 March 1993 (4) on the rape of women in former Yugoslavia, in particular paragraph 14 calling for proper medical support for women rape victims, specifically facilities for termination of pregnancy, where that is the woman's wish,
- having regard to the outcome documents of its public hearing of 26-27 June 1995 on gender specific human rights violations, and its public hearing of 18 February 1993 on rape as a war crime in Bosnia, in particular their recognition of the upheaval that refugee status brings to the lives of women, and the latter's call for financial compensation for victims of rape in armed conflict,
- having regard to Rule 163 of its Rules of Procedure,
- having regard to the report of the Committee on Women's Rights and Equal Opportunities (A5-0308/2000),



- A. whereas the Geneva Convention does not refer to acts of sexual violence as a "grave breach crime" or as a specific form of torture thereby making it ambiguous whether sexual violence is always considered a war crime,
- B. whereas women develop strength, power and flexibility in certain situations, recognize abuses and are prepared to take initiatives for their families and for society, thereby bringing about positive changes ,
- C. whereas the United Nations General Assembly Declaration 3318 on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict is technically vague, failing to mention sexual violence or the specific needs of refugee women,
- D. whereas 4/5 of the world's refugees are women and children and 90% of war victims are now civilians, mainly women and children,
- E. whereas rape and sexual violence have been shown to be highly prevalent in refugee camps in, for example, Kenya and Tanzania,
- F. whereas rape as a weapon of war has been documented throughout history, most recently in the former Yugoslavia, Sudan, Liberia, Uganda, Peru, Sri Lanka, Cambodia, Somalia, Rwanda, Bangladesh, as well as in other conflicts,
- G. whereas a wide spectrum of studies demonstrate that the mobilization of male soldiers - both warring factions and peacekeepers - contributes to the growth of prostitution around military bases and army camps, subsequently increasing child prostitution, and the spread of sexually transmitted diseases,
- H. whereas armed factions in conflicts across the globe, for instance in Liberia, Sierra Leone and Sudan, have captured young girls and women and forced them into sexual slavery,
- I. whereas women who are raped during war are often stigmatized by their local communities and often not provided with health care or psychological trauma services,
- J. whereas several peacekeepers from European Union Member States have been dismissed from United Nations missions for acts of sexual violence in Somalia and Mozambique,
- K. whereas only four European Union Member States - Belgium, France, Italy and Luxembourg - have ratified the Rome Statute out of the sixty states necessary to authorise the International Criminal Court (ICC),
- L. whereas, as a consequence of armed conflict, the breakdown of socio-economic systems and increased levels of poverty, trafficking of women is a growing phenomenon in areas of conflict,
- M. whereas women's peace initiatives often cross warring factions - as in the Middle East, Cyprus and Northern Ireland - and are often undertaken at great risk in areas of extreme conflict - as in Sudan, Lebanon and Russia,

N. whereas women are often marginalized or excluded from negotiation and diplomacy aimed at ending armed conflicts, as was the case in peace talks in, for example, Burundi, Tajikistan, and most recently in Kosovo,

O. whereas the rights, priorities and interests of women are frequently ignored in formal peace negotiations,

P. whereas women's full participation in decision-making, conflict prevention and resolution and all peace initiatives is vital; whereas their participation in peacekeeping missions has not been numerically significant until the 1990s, the increased presence of women in the civilian, military and police components of peacekeeping operations has resulted in improved relations with local communities, which is essential to the creation of a sustainable peace,

Q. whereas donor attention during demobilisation of military forces and warring factions generally focuses on men, resulting in women often being excluded from aid and development programs associated with reconstruction,

R. whereas the needs of girl soldiers - who have often been raped, used as sex slaves, had unwanted pregnancies, have venereal diseases and/or AIDS - are generally not incorporated in demobilisation initiatives,

S. stressing that sustainable peace is in many ways contingent on community-based involvement and ownership of the peace process - a process which can only be legitimate if women are equally involved - and that the role of the international community in supporting civil society networks that link local, national, and international initiatives is crucial to the peace process:

#### **I. The protection of war affected populations**

1. Condemns systematic rape, forced impregnation, sexual slavery, and all other forms of gender-based violence in situations of armed conflict;

2. Condemns the sexual misconduct of soldiers involved in peacekeeping operations;

3. Condemns the use of child soldiers of both sexes;

4. Calls upon the Member States to take all necessary steps to amend Article 147 of the Fourth Geneva Protocol to define rape, forced impregnation, sexual slavery, forced sterilization, and any other forms of sexual violence as grave breaches of the Geneva Conventions;

5. Calls upon Member States to ratify the Treaty of Rome authorizing an International Criminal Court, which formally recognizes rape, forced impregnation, forced sterilization, sexual slavery and any other form of sexual violence as crimes against humanity and war crimes, including as a form of torture and a grave war crime, whether they occur in a systematic or non-methodical manner ;

6. Calls on the Member States to take action at the United Nations Commission on the Status of Women and advocate the updating of the wording of the Declaration on the Protection of Women

and Children in Emergency and Armed Conflict to include sexual violence and the specific needs of refugee women;

7. Calls on the Member States to take action at the United Nations to ensure the appointment of a Special Rapporteur on women in armed conflict situations;

8. Calls on the Commission and the Member States to gender sensitize peace and security related initiatives, and to that end:

- a) provide training on the gender-aspects of conflict resolution and peace-building to staff engaged in policies concerning conflict at headquarters and in field offices,
- b) utilize local gender expertise in field offices,
- c) foster research on the development of gender-based violence during and after armed conflicts,
- d) provide gender training at an early stage in the training of military personnel so that respect for women becomes a matter of course and a female-friendly atmosphere prevails in the army,
- e) ensure that actions against trafficking in women in conflict affected areas form part of such initiatives;

9. Calls on the Commission and the Member States to integrate a gender perspective in the planning of refugee camps under their funding auspices, and to that end:

- a) make sure that all the initiatives they fund are in line with international agreements and norms concerning refugee women, such as the UNHCR guidelines on the Protection of Refugee Women and on the Prevention of and Response to Sexual Violence against Refugees,
- b) protect refugees and internally displaced women and children from the possibility of sexual abuse through the provision of appropriate preventive measures at the very stage when camps are divided up,
- c) secure the right of women refugees to self-determination through appropriate economic opportunities and equal representation in refugee committees and other decision-making bodies in refugee camps,
- d) secure safe conditions of return for women and girls returning to their geographical areas of origin;

10. Calls on the Commission and the Member States to make available adequate financial resources so that victims of rape and assault in areas with an armed conflict can receive psychological counseling and have the choice between terminating the pregnancy or giving birth discreetly and so that victims of these outrages can be protected;

11. Calls on the Commission to set aside a certain percentage of the EUR 216 million refugee fund for the training of reception center civil servants, police officers, and health staff to meet the particular needs of refugee women;

12. Calls on the Member States to introduce a gender perspective in their refugee policies, and to that end:

- a) under specific conditions grant temporary refugee status to women who have been raped or have been subjected to other forms of sexual violence during armed conflict, occupation and/or transition,
- b) provide rape victims with treatment for trauma and offer them practical help as outlined in paragraph 14 of its aforementioned resolution of 11 March 1993 on the rape of women in Former Yugoslavia,
- c) ensure that detention/reception centers for refugees include separate facilities for non-related men and women, concurrent with the appointment of gender trained staff in the women's section;

## **II. International efforts to prevent and solve armed conflicts**

13. Calls on the Member States to promote equal participation of women in diplomatic conflict resolution and reconstruction initiatives at all levels, and to that end:

- (a) recruit more women to the diplomatic services of Member States,
- (b) train women within the diplomatic corps of Member States in negotiation, facilitation and mediation skills, creating rosters of qualified women for peace and security related assignments,
- (c) nominate more women to international diplomatic assignments, specifically to senior positions (UN special representatives, peace commissions, fact-finding missions, etc.),
- (d) increase the percentage of women in delegations to national, regional and international meetings concerned with peace and security, as well as in formal peace negotiations,
- (e) require international diplomatic peace teams to systematically consult with women's community-based peace groups and organizations, ensuring that their problems and priorities are reflected in the official peace process;

14. Calls on the Council and the Member States to promote the gender sensitization of peace, security and reconstruction operations in which they participate, and to that end:

- (a) make a gender analysis an automatic element in the planning and practice of external interventions. Specifically, analyzing the extent to which women's social, economic and political marginalization increase as a result of the conflict, as well as the opportunities for improving women's position as a result of the changed situation,
- (b) ensure that all military personnel - male as well as female - and specifically peace-building, peacekeeping, and peace-enforcement personnel have thorough gender training,
- (c) have magistrates and human rights observers accompany peacekeepers to ensure that international law is upheld;

15. Stresses that current conflicts demand the increased use of non-military crisis-management, which means that new non-military skills are required of peacekeepers, resulting in enhanced opportunities for women, and calls on the Member States and the Council to:

- (a) include women in all reconciliation, peacekeeping, peace-enforcement, peace building, and conflict preventive posts - including fact-finding and observer missions - in which Member States participate,
- (b) secure that women participating in peacekeeping operations are bound by United Nations norms and international human rights principles and not by discriminatory local restrictions,

(c) promote the use of all female fact-finding and assistance teams to respond to sexual violence and other situations where demanded by the cultural context;

16. Stresses that reconciliation of deep-seated conflicts present an unequalled opportunity to create the framework for a democratic and equal society, and to that end, calls on the Commission and the Member States to promote constitutional protections of women's equality in the design of the peace accords;

### **III. Community-based participation in the prevention and resolution of armed conflicts**

17. Points out that most women are traditionally associated with non-violence, while their lives and value systems are interwoven with the protection of life, dialogue, reconciliation, negotiation and the peaceful settlement of disputes, values which may provide an alternative solution to the modern culture of violence and lay the foundations for a new culture, the culture of peace, the strengthening of dialogue at all levels, the equitable distribution of the planet's resources and respect for racial, religious and cultural differences;

18. Stresses the importance of active local involvement in the peace and reconciliation process; and calls upon the Member States and the Commission to:

(a) support the creation and strengthening of non-governmental organizations, including women's organizations, active in conflict prevention and in post-conflict peace and reconstruction work,

(b) work towards the education of women's organizations in non-violent conflict resolution;

19. Calls on the Member States and the Commission to systematically promote the participation of women in the official conflict resolution process, and to that end:

(a) encourage that warring factions incorporate women into their peace negotiation teams,

(b) ensure that gender inequalities and repercussions are discussed systematically in each area of negotiation,

(c) ensure that the peace process is deeply rooted, through requesting that warring factions incorporate civil society representatives into their peace negotiation teams,

(d) support public awareness raising campaigns and debates about the contents of the peace negotiations;

20. Calls on the Commission and the Member States to ensure that women who are frequently the most vulnerable, and who often have a crucial role in the rebuilding of their societies, are not marginalized by inappropriate demobilisation and reconstruction initiatives, and to that end:

(a) promote a public debate in post-conflict regions concerning gender-based abuses in order to avoid a repetition of violence,

(b) ensure that both women and men benefit from reconstruction initiatives, specifically that female ex-combatants are not excluded or made worse off from demobilisation programs,

(c) set aside a specific percentage of demobilisation and reconstruction funds for women's political and economic empowerment,

(d) pay particular attention to the specific rehabilitation needs of girl soldiers within demobilisation initiatives;

21. Calls on the Commission and the Council to inform the European Parliament on an annual basis on the progress, programs and initiatives undertaken as a consequence of this resolution

22. Calls on the Council, Commission, and the UN Secretary General to in all reporting on peace and security related initiatives include a chapter covering gender related aspects;

23. Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission, and the UN Secretary General.

- (1) Texts Adopted, Item 7.
- (2) OJ C 127, 14.5.1984, p. 137.
- (3) OJ C 21, 25.1.1993, p. 158.
- (4) OJ C 115, 26.4.1993, p. 149.

## ALLEGATO III

### **European Parliament resolution on the situation of women in armed conflicts and their role in the reconstruction and democratic process in post-conflict countries**

(2005/2215(INI))

Thursday, 1 June 2006 – Brussels

Last updated: 5 December 2006

A6-0159/2006

The European Parliament,

- having regard to United Nations (UN) Security Council Resolution 1325 (2000) of 31 October 2000 on women, peace and security (hereinafter: UNSCR 1325 (2000)), stressing the importance of women's equal participation and full involvement in all efforts for the maintenance and promotion of peace and security,
- having regard to its resolution of 30 November 2000 on participation of women in peaceful conflict resolution (1),
- having regard to the UN Universal Declaration of Human Rights of 10 December 1948, and the Vienna Declaration and Action Programme, which resulted from the World Conference on Human Rights from 14 to 25 June 1993,
- having regard to the UN Secretary-General's Bulletin on special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (ST/SGB/2003/13),
- having regard to the UN Declaration on the Elimination of Violence Against Women of 20 December 1993 (2), and the UN Convention on the Rights of the Child, of 20 November 1989,
- having regard to the UN Convention on the Elimination of all forms of Discrimination against women (CEDAW) of 18 December 1979, and the Optional Protocol thereto,
- having regard to the UN Convention on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment of 10 December 1984, and the UN Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict of 14 December 1974 (3), particularly paragraph 4 thereof, stating that all the necessary steps shall be taken to ensure the prohibition of persecution, torture, punitive measures, degrading treatment and violence against women,
- having regard to UN Security Council Resolution 1265 (1999) on the Protection of Civilians in Armed Conflict, of 17 September 1999, and particularly paragraph 14 thereof, whereby UN personnel involved in peacemaking, peacekeeping and peace building activities have appropriate training, particularly in human rights, including gender-related provisions,
- having regard to the UN Resolution on Women's Participation in the Strengthening of International Peace and Security of 15 December 1975 (4) and the UN Declaration on the Participation of Women in Promoting International Peace and Cooperation of 3 December 1982 (5),

and particularly paragraph 12 thereof on specific measures to be adopted to increase the involvement of women in promoting peace,

- having regard to the Beijing Declaration and Action Platform which emerged from the UN World Conference on Women of 4 - 15 September 1995, and particularly Section E on Women and Armed Conflict, and the outcome document adopted by the UN's special session Beijing + 5 and Beijing + 10 on new action and initiatives to implement the Beijing Declaration and Platform for Action, of 5-9 June 2000, and particularly paragraph 13 thereof on the obstacles to the equal involvement of women in peace efforts and paragraph 124 thereof on equal representation of men and women in peacekeeping missions and peace negotiations,

- having regard to the Rome Statute establishing the International Criminal Court adopted in 17 July 1998, and particularly Articles 7 and 8 thereof, which define rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy and forced sterilisation or any form of sexual violence as crimes against humanity and war crimes and equate them with a form of torture and a serious war crime, whether these acts are systematically perpetrated or not during international or internal conflicts,

- having regard to the 1949 Geneva Conventions and their additional protocols of 1977, which lay down that women are protected against rape and all other forms of sexual violence,

- having regard to the Council of Europe's Parliamentary Assembly's Resolution 1385 (2004) and its Recommendation 1665 (2004) on 'Conflict prevention and resolution: the role of women', both adopted on 23 June 2004,

- having regard to the resolution adopted at the 5th European Ministerial Council on equality between women and men, held in Skopje on 22 and 23 January 2003, entitled 'The roles of women and men in conflict, prevention, peace building and post-conflict democratic processes - a gender perspective',

- having regard to the Declaration on 'Gender equality: a core issue in a changing society' and the corresponding Action Programme adopted at the abovementioned 5th European Ministerial Council,

- having regard to OSCE Ministerial Council Decision No 14/04 of 7 December 2004 in Sofia on the OSCE 2004 Action Plan for promoting gender equality,

- having regard to OSCE Ministerial Council Decision No 14/05 of 6 December 2005 in Ljubljana on Women in Conflict Prevention, Crisis Management and Post-Conflict Rehabilitation,

- having regard to the Recommendation 5 (2002) of the Council of Europe's Committee of Ministers to Member States on the protection of women against violence, as regards violence during and after conflicts,

- having regard to the Council's 'operational paper' on the implementation of UNSCR 1325 (2000) in the context of the European Security and Defence Policy (ESDP), as adopted in November 2005,

- having regard to Rule 45 of its Rules of Procedure,



– having regard to the report by the Committee on Women's Rights and Gender Equality and the opinion of the Committee on Foreign Affairs and the Committee on Development (A6-0159/2006),

A. whereas, in times of conflict, women civilians, like children and old people, are victims of all sorts of ill treatment, including sexual ill-treatment,

B. whereas in many cases violence against women in armed conflicts constitutes not only physical and/or sexual abuse but also a violation of their economic, social and cultural rights,

C. whereas the underlying causes of the vulnerability of women in conflict situations often lie in a general social undervaluation of women and their limited access, *inter alia*, to education and the labour market, and whereas the emancipation of women is therefore a necessary precondition for combating gender-specific violence in armed conflicts,

D. whereas rape and sexual abuse are used as weapons of war to humiliate and psychologically weaken the enemy; whereas victims are often stigmatised, rejected, mistreated and, in order to restore honour of the community, are sometimes even murdered,

E. underlining the fact that history has shown that the making of war appears to be a highly male-dominated activity and that therefore there is reason to expect that the particular skills of women in dialogue and non-violence might contribute in a very positive way to peaceful conflict prevention and management,

F. whereas, in periods of conflict, women encounter difficulties in gaining access to the reproductive care that they require, such as contraception, the treatment of sexually transmitted diseases, ante-natal care and the premature termination of pregnancy if the woman so desires, childbirth, postnatal care and treatment of menopause,

G. whereas voluntary or enforced sexual practices in connection with which women have no access to protection may promote the spread of sexually transmitted infections such as HIV and whereas conflicts and camps for displaced persons are critical times and places in this respect,

H. whereas women victims of sexual abuse during conflicts are rarely able to obtain the protection, psychological attention, medical care and legal remedies which could enable them to overcome their suffering and secure punishment of those who have committed criminal acts against them,

I. whereas the domestic violence which exists in any conflict situation is not reduced in post-conflict periods, when combatants return home,

J. whereas, everywhere in the world, women working for peace have used the associative network to build bridges between the warring parties and seek justice for those of their next of kin who have disappeared,

K. whereas women's peace movements do not always consciously seek to alter social relations and rules which define power relationships between men and women,

L. whereas the presence of women at the negotiating table and in active roles in peaceful transitions constitute a necessary but insufficient step towards democracy and whereas such women therefore require support and accompaniment on this political journey,

M. whereas some exceptional women have made the transition from political resistance to the highest offices of State, such as Ellen Johnson-Sirleaf in Liberia and Micheline Bachelet in Chile, but there are still too few such cases,

N. whereas truth and reconciliation commissions facilitate the reconciliation process in societies emerging from conflict but women still participate in them too little,

O. whereas the initiatives undertaken by certain countries or international organisations to include this gender dimension should be welcomed and serve as examples of good practice,

P. whereas women have always been warriors and resistance fighters, but today have become an official part of the armed forces of many countries, this being seen as an expression of sexual equality,

Q. whereas the kamikaze phenomenon is relatively recent, limited and localised in countries with Islamic traditions and whereas few women become kamikazes,

R. whereas the frequently desperate situation facing these women politically, personally and socially is a decisive factor in their committing themselves to this path,

S. whereas today's fundamentalism seeks to justify martyrdom, and women who are involved in resistance movements and militant women in search of social equality are vulnerable to this message,

T. whereas the extreme focusing of the spotlight of media attention on the phenomenon increases the attraction of suicide attacks to vulnerable young people, because of the honour which will accrue to their families after their death,

1. Stresses the need to mainstream a gender perspective into peace research, conflict prevention and resolution, peacekeeping operations, post-conflict rehabilitation and reconstruction and to ensure a gender component in field programmes;

### **Women as war victims**

2. Recalls the importance of access to reproductive health services in conflict situations and refugee camps, both during and after conflicts, since without these services maternal and infant mortality rates rise and sexually transmissible diseases spread; stresses that the conjugal violence, prostitution and rape which avail under these circumstances make these services even more of a priority, including the need for women to have the possibility of giving birth in hospital without the prior authorisation of a male relative, or terminating unwanted pregnancies, and to have access to psychological help; supports guaranteed immediate access for all women and girls who have been victims of rape to post-coital contraception; considers that measures to ensure full respect for sexual and reproductive rights will help to minimise acts of sexual violence committed in conflict situations;

3. Emphasizes the responsibility of all States to put an end to impunity and to prosecute those responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes, including those relating to sexual violence against women and girls, such as rape, sexual slavery, forced prostitution, enforced pregnancy, enforced sterilisation and any other form of sexual violence of comparable seriousness and to recognize and condemn these crimes as a crime against humanity and a war crime and in this regard, stresses the need to exclude these crimes, where feasible, from amnesty provisions;
4. Demands that women who are victims of ill-treatment and violence during conflicts be able to lodge complaints with international courts under conditions compatible with their dignity and under the protection of those courts against physical assault and trauma owing to their being questioned in situations which display insensitivity to trauma; demands that in such cases the women concerned obtain redress in both civil and criminal terms, and that assistance programmes be implemented to help them achieve economic, social and psychological reinsertion;
5. Believes that stopping the use of child soldiers in conflicts, including small girls, who are subjected to full-blown sexual slavery is a priority; urges that long-term psychological, social, educational and economic programmes be set up for these children;
6. Condemns violence against women in all circumstances but calls for zero tolerance of the sexual exploitation of children, girls and women in armed conflicts and refugee camps; demands severe administrative and criminal penalties for humanitarian staff, representatives of international institutions, peacekeeping forces and diplomats guilty of such exploitation;
7. Calls for appropriations to be made available to tackle by means of interdisciplinary programmes the drastic increase in domestic violence in the post-conflict phase due to the general coarsening, physical and economic uncertainty and traumatization of men too; notes that domestic violence in the post-conflict phase is a neglected phenomenon, which is hardly perceived and yet which sets in stone gender relationships which already existed before the conflict and accentuates the trauma suffered by women due to the (sexualised) violence they have experienced;
8. Stresses that the large number of women and children among refugees and internally displaced persons being registered by international bodies as a result of armed conflict and civil war is a cause for great concern;
9. Stresses the special needs of women and girls with respect to mine clearance and underlines the fact that, although 'anti-personnel mines' may have been used in military situations, those killed or maimed by them or whose capacity to earn their livelihood was removed were mostly women, children and ordinary men; reiterates the fact that the EU must aim to promote adherence to the Ottawa Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, principally in Africa, but partly in Europe and elsewhere; urges the EU to intensify efforts to clear post-conflict areas of mines, and to ensure treatment and rehabilitation of victims and reclamation of mined land so that people can live and work there in safety again;

### **Women as peacemakers**

10. Highlights the positive role that women play in conflict resolution and requests the Commission and the Member States to ensure adequate technical and financial assistance in

support of programmes enabling women to participate to the full in the conduct of peace negotiations and empowering women in civil society as a whole;

11. Stresses the positive role that women can play in post-conflict reconstruction and in particular in disarmament, demobilisation and reintegration (DDR) programmes, in particular when such programmes are targeted at child soldiers; calls on Member States to ensure full participation by women in DDR programmes and, in particular, to seek to tailor DDR programmes so as to reintegrate child soldiers;

12. Strongly supports the call made by a powerful coalition of Kosovar women's organisations on 8 March 2006 for the inclusion of women in the international seven-man Kosovar team negotiating the future status of the region; regrets that so far this call has been ignored;

13. Stresses that in post-conflict situations, women's peace movements and women's organisations should receive pedagogical, political, financial and legal support, so as to bring about a democratic society respectful of women's rights as well as gender equality in constitutional, legislative and policy reforms; welcomes the various international initiatives, e.g. those of Australia in Papua New Guinea and Norway in Sri Lanka, which are working to this end;

14. Welcomes the various initiatives to create gender-specific early warning and conflict surveillance indicators, e.g. those taken in the UN Development Fund for Women (UNIFEM), the Council of Europe, the Swiss Foundation for Peace, International Alert and the Forum on Early Warning and Early Response;

15. Welcomes the fact that in 2005, Council tackled the application of UNSCR 1325 (2000) within the framework of the European Security and Defence Policy (ESDP) and that it deals with gender mainstreaming and asks the Council not to overlook the need to integrate human rights and gender-equality advisers within the civil peace-keeping forces run by the European Union, and to ensure gender mainstreaming training;

16. Reiterates the previous calls for effective parliamentary scrutiny of the ESDP;

17. Emphasises the importance of the implementation and further development of generic standards of behaviour for ESDP operations, due attention being paid to the consistency of those rules with the rules governing other types of EU presence in third countries, as well as the Guidelines on protection of civilians in EU-led crisis management operations;

18. Strongly welcomes the Council's 'operational paper' as adopted in November 2005 on the 'Implementation of UNSCR 1325 (2000) in the context of ESDP';

19. Calls on the EU to support measures aimed at increasing significantly the number of women at all levels in all ESDP missions, in particular to stimulate the candidature of women and to submit their names as candidates for positions as military, police and political officers in ESDP missions at the earliest stage of the planning of such missions;

20. Is convinced that ESDP mission planning should take into account the inclusion of local women's organisations in the peace process to build on the specific contribution which they can make and to recognise the particular ways in which women are affected by conflict;

21. Encourages the EU to pay more attention to the presence, preparation, training and equipment of police forces within its military missions, since police units represent the principal means of guaranteeing the security of the civilian population, particularly women and children;
22. Welcomes the fact that the new peace keeping missions set up by the UN since 2000 include gender-equality advisers and that in 2003, such a post was created within the Peace-keeping Operations Department;
23. Asks that those brave women who have chosen peaceful forms of resistance not be forgotten, since they have paid, and are still paying, for their resistance by imprisonment, house arrest or kidnapping;
24. Stresses the need to increase the role of women in political decision-making in national reconstruction processes, and also their political presence at the negotiating table; supports the recommendations of UNSCR 1325 (2000) and its abovementioned resolution of 30 November 2000;
25. Considers it necessary to promote the increased participation and presence of women in the media and in public opinion platforms through which women may make their opinions heard;
26. Welcomes the Commission's support for the holding of free elections in countries which have experienced conflict, and the participation of women in such elections; also welcomes the fact that women have been appointed to head certain electoral missions and calls urgently for the number of women appointed to head electoral missions to continue to increase;
27. Points out the persistence of discrimination against women with regard to access to capital and resources such as food and education, to information technologies and to health care and other social facilities, and considers that women's involvement in economic activities, in rural as well as in urban areas, is of crucial importance in order to support their socio-economic position in post-conflict societies; underlines the positive role that micro-credit already plays in empowering women, and calls on the international community to take steps to encourage its use in countries recovering from conflict;

### **Women and war**

28. Condemns the glorification of martyrdom now being aimed at young people, including young women; highlights the fact that calls for suicide bombing missions sow confusion between religious fervour, desperate resistance to occupying forces or injustice, and in the last instance, the targets of suicide attacks, who are innocent civilian victims;
29. Draws attention to the problem of female suicide bombers and stresses that rape used as a weapon of war affects all women, irrespective of ethnic, religious and ideological differences; notes that women who have been raped are socially stigmatised, excluded and even killed;
30. Welcomes the fact that this phenomenon, its spread and its manipulation by the media are now being denounced by some Islamic authorities in the name of the Koran itself, which promotes respect for life;

31. Asks that suicide attacks carried out on the basis of a vendetta tradition and on account of political, social or cultural causes be investigated, and urges the international community to ensure that international law is respected, and to bring about peace everywhere where women have been or are in danger of being recruited for use in suicide attacks;

### **Recommendations**

32. Supports all those recommendations which, since UNSCR 1325 (2000), have sought to improve the lot of women in conflicts, and calls on the Council and Commission to incorporate and implement these recommendations, particularly those made in its abovementioned resolution of 30 November 2000, without further delay into all their policies;

33. Notes that despite all the resolutions, appeals and recommendations adopted and made by various international and European institutions, women are still not fully involved in conflict-prevention and conflict-resolution, peace-keeping operations and peace-building; notes therefore that it is not fresh recommendations that are called for, and therefore calls for the drawing-up of a practical action programme with the identification of the means necessary for its carrying-out, and assessment of the obstacles to and monitoring of the results of implementation; calls for an annual report to be submitted to the European Parliament on the implementation of the programme;

34. Stresses the importance of participation by women in diplomacy and calls on Member States to recruit more women to their diplomatic services and train women within those services in negotiation and mediation techniques, thus creating registers of women who are qualified for peace- and security-related posts;

35. Calls for the concepts of transitional justice to be applied in peace processes and the transition to democracy and the rule of law, while respecting victims' rights, the dignity of female witnesses along with the participation of women in committees of inquiry set up for the purposes of reconciliation, and the incorporation of gender mainstreaming in the measures adopted by these committees;

36. Proposes to limit its recommendations to what is essential, namely urging the institutions to seek synergies on the specific action to be taken with other international institutions pursuing the same objectives, and to make the best possible use of the new financial instruments of the 2007-2013 financial framework as incentives and means of leverage;

37. Recommends the Commission, the Council and the Member States to promote the introduction of education for peace, respect for the dignity of the individual and gender equality in all the educational and training programmes of the countries which are in conflict, so as to foment a spirit of peace and an awareness of women's rights within society there and among peace-keeping and peace-making troops, posted EU officials and other international aid organisations; suggests that local women's organisations, mothers' associations, youth camp educators and teachers be associated with this project;

38. Asks the Commission to report to Parliament on the implementation of the 2003 Guidelines on Children and Armed Conflict;

39. Recommends the Member States to extend their programmes for welcoming children and adolescents coming to Member States EU countries from regions in conflict, so as to lift them out of a world of violence and despair which is itself a source of violence, including violence against women; calls on the Council to invite the Member States to facilitate the reception of these young people without raising pointless barriers; urges that agreement be reached with the transit countries not to hinder these humanitarian programmes;
40. Asks the Commission to support the peace initiatives launched by women's associations, and particularly multicultural, cross-border and regional initiatives by providing political, technical and financial assistance to organisations concerned with conflict resolution and peace-building; urges the Council to ensure that there is political follow-through within the decision-making bodies of the countries concerned; encourages the European Parliament and in particular its Committee on Women's Rights and Gender Equality to establish joint committees for conflict zones, comprising women from these networks and Members of the European Parliament;
41. Calls on the Commission and other donors to channel resources to support capacity-building by civil society organisations, particularly of local women's groups engaged in non-violent conflict resolution and to provide technical assistance and vocational training;
42. Believes it is essential that the Commission retain the European Initiative for Democracy and Human Rights as a specific instrument within the 2007-2013 financial framework; recalls that the instrument has in the past ensured the success of calls for tender and budgetary headings specific to women's rights, without requiring the agreement of the governments in place; calls on the Commission to ensure that within the stability instrument, conflict management includes the gender dimension, so that women's problems in conflict situations can be tackled;
43. Asks that gender mainstreaming be visible and for it to be verifiably extended throughout the financial instruments, in particular the pre-accession instrument, the European neighbourhood policy, the Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument (DCECI) and the Stability Instrument, and form an integral part of the conditionality of association agreements;
44. Stresses that country strategic plans and action plans provide an excellent channel for this gender mainstreaming, and all the more so when there is political will on both sides; asks that all ESDP activities implement UNSCR 1325 (2000) and its abovementioned resolution of 30 November 2000, and be reported to the European Parliament annually;
45. Asks that the right to reproductive health be upheld and deemed a Commission priority in its cooperation activities and in the Stability Instrument, in regions in conflict, which should be reflected in its budgetary headings;
46. Stresses the need to better control the distribution of food, clothing and healthcare items such as sanitary towels during emergency operations and asks the international humanitarian agencies to endorse protection actions inside refugee camps and help improve such actions in order to reduce the risk of violence and sexual abuse against women and girls, and to set up reproductive health programmes in refugee camps and ensure that all women and girls who have been raped have immediate access to post-exposure prophylaxis;

47. Recommends that the European Parliament and the Council of Europe, the NATO, all competent bodies of the UN including the UNIFEM, the OSCE and possibly other international bodies with proficiency in the field as well, start collaborating on establishing gender-specific indicators which can be monitored during conflicts and which could be incorporated into new foreign policy and development instruments or serve as early warnings;

48. Believes that the involvement of women at all levels of social, economic and political life in a country emerging from a conflict should be on an equal footing with that of men; is aware that, given the cultures and social development of the countries in question, parity cannot be achieved immediately by means of such quotas; asks the Commission therefore to encourage an increase in the level of participation of women in implementation of UNSCR 1325 (2000) in its action plans, to monitor progress towards parity, and to report on the results to the European Parliament;

49. Supports the due implementation of human rights clauses in agreements with third countries and of the principles of international humanitarian law and related international agreements, with specific reference to women's rights and needs;

50. Believes that making the EU Code of Conduct on Arms Exports legally binding will make a major contribution to reducing the suffering of women, by reducing the number of armed conflicts around the globe;

51. Recommends that Parliament investigate the problem of suicide attacks by women, and launch a study of the issue culminating in a conference bringing together not only specialists but also other people with a knowledge of gender issues from the countries concerned and Islamic religious leaders;

52. Instructs its President to forward this resolution to the Council, the Commission and to the governments of the Member States and the accession and candidate countries.

(1) OJ C 228, 13.8.2001, p. 186.

(2) UN General Assembly resolution 48/104.

(3) UN General Assembly resolution 3318 (XXIX).

(4) UN General Assembly resolution 3519 (XXX).

(5) UN General Assembly resolution 37/63.



## ALLEGATO IV

### *Gender policy*

This policy was adopted by the 12th Session of the General Assembly of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, October 1999.

As gender crosses all aspects of the Red Cross and Red Crescent work, the statements of this policy must be translated into all major policies of the Federation.

### **Introduction**

The rationale for integrating a gender perspective in the activities of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies lies in the Red Cross and Red Crescent humanitarian mandate – to prevent and alleviate human suffering without discrimination. Gender equality ensures that there is no sex-based discrimination in the allocation of resources or benefits, or in access to services. The purpose of this policy is to define the main approach of the Federation to how to address gender issues in Red Cross and Red Crescent actions.

### **Scope**

The Federation's focus is on gender, rather than specifically on women. Gender refers to the roles, responsibilities, needs, interests and capacities of both men and women. These are influenced by social and cultural factors. Therefore the term 'gender' does not replace the term 'sex' which refers exclusively to biological differences.

Men and women often play different roles in society and accordingly they may have different needs. A gender perspective is required to ensure that men's and women's specific needs, vulnerabilities and capacities (set in the broader context of class, ethnicity, race and religion) are recognized and addressed.

This policy establishes the basis for the Federation and individual National Societies to ensure that the gender differences are taken into account and dealt with in relation to core programs as defined in Strategy 2010, such as disaster relief, disaster preparedness, health and promotion of humanitarian values.

### **Statement**

With regard to gender issues, the goal of the Federation is to ensure that all Red Cross and Red Crescent programs benefit men and women equally, according to their different needs and with the input and equal participation of men and women at all levels within the National Societies and the Federation's Secretariat.

Each National Society and the Federation's secretariat is committed to taking the necessary steps towards achieving this goal, in particular recognizing that:

- natural disasters, conflicts, social and political instability may affect men and women differently and that Red Cross and Red Crescent emergency response and long-term humanitarian assistance may also have a different impact on men and women;
- the integration of a gender perspective into Red Cross and Red Crescent action is an important strategy towards the fulfillment of the Federation's humanitarian mandate to improve the lives of the most vulnerable;

- the International Federation operates in a wide variety of cultures; as such it needs to take a culturally sensitive approach with regard to mainstreaming a gender perspective in Red Cross and Red Crescent work;
- the full participation of both men and women in all Red Cross and Red Crescent actions not only ensures gender equality, but also increases the efficiency and effectiveness of the work of the organization;
- although the primary task of National Societies is to ensure gender sensitivity in their existing programs, they may also implement projects to assist special groups of men or women, if local situations so require.

To achieve its goal, each National Society and the International Federation's secretariat shall:

- put in place institutional procedures which ensure that the needs of boys, girls, men and women are all met equitably in disaster response, vulnerability reduction and the provision of health and other services;
- formulate measures to ensure that gender-specific vulnerabilities and capacities of men and women are systematically identified and addressed;
- ensure that data on beneficiaries is disaggregated by sex for needs assessment and program planning and gender analysis is integrated into program design, delivery, monitoring and evaluation;
- design strategies for capacity building in gender mainstreaming as part of institutional development programs with special attention to staff training on gender analysis skills;
- ensure that reporting and accountability mechanisms for activities and results in gender mainstreaming are put in place. This includes performance evaluations, budget allocation analysis and actions to enable the full participation of men and women on an equal and meaningful basis in all Red Cross and Red Crescent activities at all levels.

### **Responsibilities**

The senior management of each National Society and the International Federation's secretariat is responsible for:

- increasing awareness and skills of staff and volunteers in considering the social differences between vulnerable men and women when designing, implementing, monitoring and evaluating programs;
- conducting a systematic review of the institution's procedures to put in place gender analysis as part of programming or improving the existing systems;
- re-enabling a gender balance in the different levels of the structure within their organization, in particular to involve more women in the decision-making processes at all levels;
- ensuring equal opportunities among female and male staff members and volunteers in the areas of recruitment, promotion, benefits, training and working conditions.

The governance of each National Society and the International Federation are responsible for:

- assessing the implications of their policies and decisions for men and women, and thus ensuring that all Red Cross and Red Crescent policies and programs are gender sensitive.

## ALLEGATO V

### **No Women, No Peace - The Importance of Women's Participation to Achieve Peace and Security**

Written by the NGO Working Group on Women, Peace and Security<sup>143</sup> for the UN Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, April 2004

*As head of the UN effort in Timor-east, I saw the remarkable impact that promoting the participation of women can have in peace-building and development. We will pay increased attention to the implementation of Security Council Resolution 1325, and particularly to the right of women to participate both in decision-making and in human rights activities.*

*Women are a factor of stability and reconciliation; their contribution can improve the quality of decisions and thus the effectiveness of recovery efforts. Above all, we promote women's participation because women have an equal right to be involved in all decisions and because their input brings value added to all decisions.*

*Sergio Vieira de Mello, UN High Commissioner for Human Rights, Intervention made before the UN Commission on the Status of Women, New York, 7 March 2003*

#### **I. The problem - Women in Formal Peace-Building: Untapped Potential**

Despite the work women do at the grassroots level to organize for peace, the majority of their voices go unheard during formal processes, including: peace negotiations, disarmament, demobilization and reintegration (DDR), constitution-creation, elections, reconstruction, rehabilitation, truth and reconciliation, and establishing a judicial system.

While women are actively engaged in local, national and regional peace-building, they are systematically excluded from formal peace negotiations and agreements. Women community leaders and peace-builders can no longer be excluded from formal peace processes while warlords and leaders of fighting parties, historically all male, have seats at the table. The international community must redefine who are considered legitimate stakeholders in the reconstitution of post-conflict societies, so as to prevent future conflict and to ensure a sustainable peace, founded on human rights and gender equality.

The NGO Working Group on Women, Peace and Security argues that gender inequality is a significant threat to global peace and security. In addressing this and other threats, the Panel must use the framework of the .3 Ps.. conflict **prevention**, the **participation** of women in peace and security, and the **protection** of civilians with consideration to the specific needs of women, men, girls and boys. which recognizes these three principles as fundamentally linked. Using this framework, we urge the Panel to make recommendations for collective action among UN, Member States and civil society that take into account the provisions put forth in UN Security Council resolution 1325 on women, peace and security (2000), the Beijing Platform for Action (1995), and the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (1979).

---

<sup>143</sup> The NGO Working Group on Women, Peace and Security was formed in May 2000 to call for a Security Council resolution on women, peace and security. Following the unanimous adoption of resolution 1325 in October 2000, the group now focuses on working towards its full implementation. The working group currently consists of the Hague Appeal for Peace, International Alert, International Women.s Tribune Centre, Women.s Action for New Directions, the Women.s Commission for Refugee Women and Children, and Women.s International League for Peace and Freedom. For more information, see: [www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html](http://www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html).

Moreover, the international community, regional bodies and local governments - frequently due to their lack of an engendered concept of peace and security - do not provide sufficient resources for women and women's organizations to initiate or sustain their work on peace and security issues.

## II. The solution

The following four principles should serve as the framework for the recommendations to the High-Level Panel on their work and that of the UN system and Member States:

. **Define security in human terms.** A paradigm shift must take place away from weapons-based security towards gender-aware human security. Peace must be redefined as not merely the absence of violent conflict but as the positive and creative process of building sustainable societies. A human-centered approach to security encompasses economic development, social justice, environmental protection, democratization and disarmament. the absence of which causes violent conflict. Redirecting funding from arms to human security and sustainable development will establish new priorities ensuring equal participation of marginalized groups, including women; reduce violence; restrict the use of military force; and move toward collective democratic global security.

. **Integrate a .3 Ps. framework** into the planning, design and implementation of initiatives carried out by the UN and international community, including conflict prevention, peacekeeping, and post-conflict peace-building.

. **Expand and revitalize partnerships with civil society**, including the flow of information and systematic consultation at all levels and stages of peace processes. Civil society. in particular women's organizations. are early warning beacons. They are the eyes, ears and hands on the ground, working to prevent conflict and build peace. They are most able to identify situations of pending violence perpetrated by State and non-State actors. Peace is sustainable only if it is locally driven and locally owned. This requires systematic consultation as well as adequate resources.

. **Build a culture of peace.** A culture of peace, as defined by the UN, must replace the culture of violence. Gender equality is a necessary ingredient. The UN has defined a culture of peace as, .a set of values, attitudes, modes of behavior and ways of life that reject violence and prevent conflicts by tackling their root causes to solve problems through dialogue and negotiation among individuals, groups and nations.. We can eliminate violence, where women are seen as victims, sexualized objects or as .the other,. through the introduction of holistic, participatory peace education. Peace education is achieved in curricula and community that help people understand global problems, have the skills to resolve conflicts nonviolently, and live by international standards of human rights and equity. To the High-Level Panel on its work, we recommend:

**1. Use a .3Ps. framework.** conflict **prevention**, the **participation** of women in peace and security, and the **protection** of civilians with consideration to the specific needs of women, men, girls and boys. when examining global threats and challenges to peace and security in your work and in the final report to the Secretary-General.

**2. Ensure that women and women's organizations fully and equally participate**, and are resourced to do so, during all of the Panel's regional consultations, in order that women may provide local and regional perspectives on how gender inequality threatens local and regional peace and security.

**3. Incorporate into a framework for collective action existing international commitments and laws** on women's role in peace and security, including UNSC resolution 1325, the Beijing Platform for Action (1995), and the Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (1979).

**4. Address how the United Nations, through reform, can better institutionalize the integration of a gender perspective** into all of its work on issues of peace and security. While the UN system currently has a mandate to mainstream gender (1997)<sup>144</sup>, it frequently only engenders its work on an ad-hoc basis, which depends on individuals. To the High-Level Panel we recommend that the UN system and Member States:

**a. Establish monitoring mechanisms for UNSC resolution 1325 in the Security Council.** The Security Council, as suggested by several Member States, must institute a mechanism to monitor, report and ensure the full and systematic implementation of UNSC resolution 1325 on women, peace and security. This could include the appointment of a Council sub-committee or working group to champion the principles of UNSC resolution 1325 and ensure their inclusion into every action the Council undertakes.

**b. Provide ongoing training to Special Representatives and Envoys of the Secretary-General** on UNSC resolution 1325 and related documents, carried by DPA and DPKO in collaboration with the Office of the Special Adviser on Gender Issues (OSAGI), Friends of 1325 and civil society organizations.

**c. Enforce more aggressively existing UN guidelines and procedures** on the protection and participation of women. The General Assembly and ECOSOC must assume more responsibility to ensure that guidelines and procedures such as codes of conduct for peacekeeping and humanitarian staff and UNHCR's Five Commitments to Refugee Women and Guidelines on Prevention and Response to Sexual Violence are routinely enforced.

**d. Appoint more women to high-level posts.** The Secretary-General must be a role model, using his authority and following his own recommendation, to appoint more women Special Representatives, Special Envoys and Under-Secretaries-General.

**e. Establish a fund for women's participation in peace processes.** The UN system must establish a dedicated fund located in the Secretariat, administered and appropriately staffed (in terms of expertise and numbers) and resourced, to enable women to travel to and participate in formal peace processes.

**f. Partner with local civil society groups to form Inter-Agency Taskforces in all countries where the UN works,** similar to the Inter-Agency Taskforce on Women, Peace and Security at headquarters and the Gender Taskforce for the UN Iraq Mission.

---

<sup>144</sup> Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programs, in all areas and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality. [ECOSOC 1997/2]

*I Quaderni*

**Centro Studi Difesa Civile  
(Associazione di Promozione Sociale)  
[www.pacedifesa.org](http://www.pacedifesa.org)**