

Il IV Piano d’Azione Nazionale “Donne, Pace e Sicurezza” dell’Italia: una lettura comparata, tra novità e continuità

(Luisa Del Turco, 19 febbraio 2021)

L’Italia è uno degli oltre 90 paesi al mondo che ad oggi¹ hanno adottato un Piano d’Azione Nazionale (PAN) per l’attuazione dell’Agenda internazionale “Donne Pace e Sicurezza”².

Quello adottato a dicembre 2020 è il IV PAN italiano, elaborato dal Comitato Interministeriale Diritti Umani (CIDU) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale in consultazione con il Gruppo di lavoro Nazionale dedicato (OEWG)³.

A causa della pandemia il **dialogo si è svolto in forma virtuale**, una circostanza meno penalizzante grazie all’esperienza di un metodo di lavoro *multistakeholder* che figura tra i principi ispiratori indicati nella parte generale del Piano⁴, già consolidata nell’elaborazione del Piano precedente⁵. Il dialogo a più voci che ha caratterizzato la stesura del Piano ha fortemente informato il testo finale, che accoglie numerosi degli input emersi nella fase di *drafting*. Il nuovo Piano si caratterizza, dunque, per una **prospettiva molto ampia** che include anche elementi non frequenti nei Piani nazionali “Donne Pace e Sicurezza”, con riferimenti ai giovani, al disarmo, alla tratta, alla salute sessuale e riproduttiva. Anche il **periodo di riferimento** del Piano è ampio, esteso a 4 anni (2020 – 2024)⁶.

Il nuovo Piano presenta una **struttura** snella di circa 20 pagine⁷, articolata su soli 4 **obiettivi** (3 in meno del III PAN e il più ridotto anche rispetto ai precedenti)⁸.

Quanto ai contenuti, sono rimasti invariati gli **obiettivi finali**⁹ richiamati nella dichiarazione di impegni della parte generale. Questi pongono in risalto la prospettiva della “Protezione”,

¹ Secondo il sito web *peacewomen.org* curato dalla *Women’s International League for Peace and Freedom – WILPF*.

² L’Agenda costruita a partire dall’adozione della celebre Risoluzione 1325/200 del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, pietra miliare di una architettura di circa 10 risoluzioni.

³ *Open-ended Working Group* (OEWG) su “Donne, Pace e Sicurezza”, guidato dal Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU).

⁴ Frutto anche dell’impegno personale dell’attuale Presidente del CIDU che nella introduzione conferma “In qualità di Presidente del CIDU è conseguentemente mia ferma intenzione nell’attuare questo Piano di continuare a promuovere un approccio *multistakeholder* attraverso un’azione di settore sempre più integrata, sostenendo anche il ruolo delle Organizzazioni della Società Civile quale strumento per una sua implementazione quanto più ampia ed efficace”.

⁵ Nei primi due PAN le consultazioni riguardavano solamente gli attori istituzionali; la società civile veniva ammessa solo nella parte conclusiva della riunione per una breve audizione. Oggi le consultazioni periodiche sono interamente aperte alla partecipazione della società civile, rappresentata da ONG e associazioni, università, organizzazioni sindacali.

⁶ I precedenti avevano durata minore: il I PAN 2010-2013, il II PAN 2014-2016. La durata del III PAN (2016-2019), al termine del periodo di attuazione, è stata estesa di un anno.

⁷ La lunghezza del II PAN dell’Italia (2014-2016) è di circa 70 pagine.

⁸ Gli obiettivi dedicati a “formazione” e “partecipazione delle donne nelle Forze Armate e di Polizia” sono stati accorpati ad altri, mentre quello relativo alla “società civile” è stato inserito trasversalmente in tutti gli obiettivi (ad eccezione del secondo).

⁹ Il III PAN aveva già accorpati gli aspetti di “Protezione” e “Partecipazione”, distinti nel II PAN, come segue:

pur attraverso la promozione della “Partecipazione” “efficace e trasformativa” delle donne nei processi di pace e decisionali. Sottolineano, inoltre, l’impegno che il Paese riserva alla sensibilizzazione e all’educazione in materia “Donne Pace e Sicurezza”¹⁰.

La principale novità è rappresentata dall’identificazione di un **focus specifico**, che anche altri Piani prevedono in accordo con la loro natura di strumenti “adattabili” al contesto, alle potenzialità e alle priorità nazionali di medio periodo. L’Italia ha scelto un focus di carattere tematico su un aspetto specifico di uno dei pilastri su cui si basa l’Agenda “Donne, Pace e Sicurezza”: la **“Protezione” dei bambini, e in particolare delle bambine, in situazioni di conflitto**. Una scelta non scontata nell’anno in cui si celebra il 20° anniversario della Risoluzione 1325 il cui carattere innovativo risiede piuttosto nella dimensione della “Partecipazione” attiva delle donne ai processi di pace. Uno sviluppo comunque coerente con quanto indicato negli obiettivi finali del Piano e con gli impegni che il Paese ha assunto a livello internazionale (*Open Pledge* presentato alla XXXIII Conferenza della Croce Rossa e della Mezzaluna Rossa a Ginevra nel 2019)¹¹, nonché con la tendenza generale di sviluppo dell’Agenda “Donne, Pace e Sicurezza” come *“Human Rights Mandate”*¹². Ricorrono, dunque, nel testo espressioni che includono “donne, bambini e in particolare bambine” spesso con riferimento ad “altri gruppi vulnerabili”, come il testo preannuncia nelle prime pagine. La scelta di avere un focus specifico, se per ora riporta il linguaggio ad espressioni tradizionalmente proprie del settore “Protezione”, il più antico tra quelli su cui si basa l’architettura dell’Agenda “Donne, Pace e Sicurezza”, inserisce tuttavia un elemento dinamico nelle politiche nazionali in materia che potrebbe dar luogo a sviluppi innovativi in un prossimo futuro, aprendo la strada per l’identificazione di nuove priorità e anche all’inserimento di focus di carattere geografico (come già sperimentato da tempo in altri paesi)¹³.

La scelta di un focus, resa esplicita nel dettagliato ed aggiornato *background*, si sostanzia in un frequente richiamo che attraversa il testo ma non incide sulla definizione degli **obiettivi** del Piano che rimangono sostanzialmente inalterati, pur rivisti attraverso un lavoro di *streamline*. Questi risultano descritti in maniera ampia e dettagliata, integrando

-
1. Ridurre l’impatto dei conflitti sulle donne ed i bambini, in particolare le bambine, promuovendone la partecipazione efficace e trasformativa nei processi di prevenzione, mitigazione e risoluzione del conflitto, così come nei processi decisionali, a tutti i livelli;
 2. Sensibilizzare, educare e rafforzare le strutture esistenti, con riguardo all’Agenda “Donne, Pace e Sicurezza” e alle questioni ad essa connesse.

¹⁰ Forte interesse in questo ambito si evince anche dall’impegno di diverse Università italiane nel processo, dalla fase di redazione alla implementazione del PAN (Università di Perugia, Sapienza di Roma, Centro d’Ateneo per i Diritti Umani “Antonio Papisca” dell’Università di Padova).

¹¹ In tale occasione, l’Italia ha presentato un impegno solenne e aperto all’adesione di altri Paesi (c.d. “*open pledge*”) ad intraprendere tutte le azioni necessarie a garantire che i bambini possano vivere in sicurezza e godere dei loro diritti fondamentali anche in situazioni di conflitto, dal titolo “*Protect the rights of children affected by armed conflicts*”.

¹² Si veda “*A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*”, The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, 2015.

¹³ È il caso dell’Olanda uno dei paesi con maggiore vitalità in questo ambito, che nel II PAN ha adottato un focus specifico sia di carattere tematico (la partecipazione politica delle donne e la leadership femminile) sia geografico (selezionando sei focus countries: Afghanistan, Burundi, Colombia, DRC, Sud Sudan e Sudan).

elementi che nel Piano precedente erano indicati tra gli impegni specifici dell'Italia¹⁴ (che oggi non figurano nel testo) e portando un elemento di maggior chiarezza, utile nella auspicabile prospettiva di un sistema di monitoraggio e di valutazione. La struttura dei PAN italiani non fa esplicito riferimento ai pilastri dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza", combinando obiettivi tematici e obiettivi dedicati a specifici attori. Nel nuovo Piano gli **obiettivi tematici** sono tre: due sostanzialmente corrispondenti a due pilastri dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" - "Partecipazione" (ob.1) e "Protezione" (ob.3); uno alla "Comunicazione/Formazione" - riconducibile al secondo degli obiettivi finali del Piano. Degli obiettivi dedicati agli attori rimane quello dedicato alla FFAA di Polizia, che declina al suo interno i vari aspetti dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" e ora integra anche quanto nel precedente Piano era relativo alla prospettiva di Genere nelle missioni internazionali. L'altro obiettivo dedicato ad un attore, quello relativo alla Società Civile, risulta invece integrato nei tre obiettivi tematici.

Il nuovo Piano dell'Italia rimane privo di un obiettivo specifico dedicato alla "Prevenzione", a differenza della gran parte dei Piani nazionali le cui strutture risultano spesso più legate ai pilastri della Risoluzione 1325 (Partecipazione, Protezione, Prevenzione, *Relief and Recovery*)¹⁵. Alcuni richiami alla "Prevenzione" si trovano nei diversi obiettivi, ma non sono presenti singole, specifiche azioni dedicate.

1. Il primo obiettivo del Piano è dedicato al **ruolo delle donne nei processi di pace e nei processi decisionali**, l'aspetto più innovativo dell'Agenda internazionale "Donne, Pace e Sicurezza".

Tutti i Piani nazionali dell'Italia hanno dedicato il primo obiettivo a questo tema, che figura del resto anche nei primi paragrafi nella Risoluzione 1325, pietra miliare dell'Agenda "Donne Pace e Sicurezza".

Nei primi due Piani questo obiettivo era legato all'impegno dell'Italia nelle missioni internazionali¹⁶: un tratto caratteristico dei Piani di paesi che svolgono un ruolo attivo nella gestione dei conflitti a livello internazionale, e una conseguenza del carattere "descrittivo" dei primi due Piani (che in gran parte si limitavano a riportare attività già svolte, e dunque ampiamente l'operato delle Forze Armate italiane, già da tempo fortemente impegnate in questo settore anche in attuazione delle politiche NATO in materia).

Negli ultimi due Piani emerge finalmente la dimensione programmatica, e la "Partecipazione" delle donne ai processi di pace e ai processi decisionali in materia Pace e Sicurezza assume una dimensione più ampia e generale.

Nel nuovo Piano questa viene ulteriormente specificata attraverso una abbondante aggettivazione (parla di "Partecipazione" "continua e durevole", "diretta, formale e significativa"). Si apre, inoltre, sorprendentemente a prospettive ulteriori con l'integrazione della "Partecipazione" non solo di donne e di ragazze ma - in accordo con il focus prescelto - anche "delle bambine nei processi di costruzione della pace, sicurezza e stabilità", attraverso attività *ad hoc* nell'ambito di programmi di cooperazione allo sviluppo

¹⁴ La voce "L'Italia si impegna a" seguita da un elenco puntato era presente in tutte le voci del precedente Piano.

¹⁵ Tra questi con elementi molto avanzati il recente Piano del Libano (2019-2022).

¹⁶ Come pure i due obiettivi seguenti riguardanti prospettiva di Genere e formazione.

e di aiuto umanitario (1.7). Inoltre, in maniera più efficace e innovativa, richiamando all'Agenda internazionale "Giovani Pace e Sicurezza"¹⁷ e in linea con la riforma della *Peacebuilding Architecture*¹⁸, il nuovo Piano già in apertura richiama esplicitamente - accanto a quello delle Donne - al ruolo dei Giovani (1.1).

Anche per quanto riguarda la "Partecipazione" ai processi decisionali la prospettiva si amplia includendo non solo il settore pace e sicurezza ma anche la dimensione del disarmo (oltre che dello sviluppo), aspetti non comuni nell'ambito dei Piani nazionali che si basano essenzialmente sulla struttura dell'Agenda internazionale (che si riferisce al disarmo prevalentemente nella dimensione delle attività DDR - *Disarmament, Demobilization and Reintegration*).

Più tradizionalmente il Piano offre riconoscimento e supporto per la leadership delle donne nella gestione dei conflitti, da realizzarsi anche attraverso attività di formazione (1.3).

I numerosi e diversi ambiti di riferimento del primo obiettivo (ricostruzione, inclusa quella delle istituzioni, DDR, processi elettorali, violenza basata sul genere e violenza sessuale, protezione ambientale, giustizia, finanza) risultano variamente combinati nell'ambito delle singole azioni, talora a scapito della necessaria chiarezza e coerenza.

Un'azione specifica è invece dedicata a quello che rappresenta uno dei maggiori impegni dell'Italia in materia "Donne, Pace e Sicurezza": il sostegno alla "Partecipazione" delle donne nelle attività di mediazione che il precedente Piano aveva sancito con la creazione della Rete delle Donne Mediatrici nell'area Mediterranea (*Mediterranean Women Mediators Network* - MWMN) (1.5) e che rimane uno degli assi principali dell'impegno italiano in materia.

2. Il secondo obiettivo si conferma la **promozione della prospettiva di genere nelle operazioni di pace e la valorizzazione della presenza delle donne nelle Forze Armate e di Polizia.**

Una formula sostanzialmente invariata a quella dei primi due Piani unisce due obiettivi del Piano precedente¹⁹, includendo sia la prospettiva del *mainstreaming* nelle operazioni sia quella della "Partecipazione" delle donne nelle strutture fino al livello apicale e nelle missioni. Previsto anche un aumento del personale nei ruoli di *Gender Advisor* e *Focal Point*. Tra gli ambiti in cui si sviluppano le attività sul terreno figurano *capacity building* per le istituzioni nazionali, sostegno alla "Partecipazione" delle donne a vari livelli (da quello *grass-root* in linea con la L.125/2014) e "Protezione". In accordo con il focus del Piano, si fa riferimento in particolare alla "Protezione" dei bambini e delle bambine che vivono in situazioni di conflitto armato, ed è prevista anche una nuova struttura di coordinamento tra MAECI e Ministero della Difesa per sviluppare ed intensificare la collaborazione su questo tema specifico (2.9). Si conferma l'impegno nella formazione (anche oltre quella specifica per *Gender Advisor* e *Focal Point*²⁰). Prevista una intensificazione delle attività del

¹⁷ Sviluppata dalla adozione della UNSCR 2250/2015 (poi seguita dalle UNSCR 2419/2018 e 2535/2020). Come l'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" è articolata su pilastri (tre sono in comune: Partecipazione, Protezione e Prevenzione).

¹⁸ Si veda UNSCR 2282/2016.

¹⁹ Risulta l'unico obiettivo privo di riferimenti allo sviluppo di sinergie con la società civile per l'implementazione della Risoluzione. 1325.

²⁰ Prevista anche per corsi di Cooperazione Civile-Militare - CIMIC e comunicazione operativa - PSYOPS.

Consiglio interforze sulla prospettiva di genere attivo anche nel *mainstreaming* all'interno della struttura²¹.

3. Il terzo obiettivo è dedicato a **parità di genere, empowerment e protezione, e rispetto dei diritti umani**, con esplicito particolare riferimento **alle bambine e alle ragazze**.

Anche nell'obiettivo riconducibile alla "Protezione" il nuovo Piano mostra un approccio decisamente ampio, che si spinge a prevedere un accresciuto impegno nella prevenzione e protezione da tutte le forme di discriminazione e nella risposta alla violenza non solo alle bambine ma anche "agli uomini di ogni età e ai bambini", in situazioni di conflitto e post-conflitto (3.1). Quanto alla violenza di genere e sessuale, la prevenzione e il contrasto si estendono anche a "molestie e abusi e sfruttamento sessuale, anche negli aiuti internazionali" in linea con l'impegno internazionale di *zero tolerance* rispetto alle *Sexual Exploitation and Abuse misconducts* (SEA) (politica in seguito esplicitamente richiamata nel testo)²². Previsto anche sostegno a "iniziative internazionali di sviluppo per la lotta alla violenza sessuale" che includano la sensibilizzazione delle autorità nazionali e dei leader di comunità, la riabilitazione dei/delle sopravvissute, l'utilizzo di strumenti quali analisi di genere, sistemi di monitoraggio, accountability, azione di repressione.

Specularmente a quanto indicato nella "Partecipazione", anche nella "Protezione" è presente il riferimento al ruolo attivo dei giovani - oltre che agli uomini di ogni età - anche nell'ottica della prevenzione (3.8), nonché delle donne *human rights defenders, peace builders e mediators*, soprattutto al livello *grass-root* (3.10).

La tutela dei diritti umani è intesa in senso ampio che comprende: salute mentale e fisica, in particolare quella sessuale e riproduttiva, benessere, sicurezza economica, e include vittime e tratta, rifugiate/i e richiedenti asilo. Previste anche azioni di supporto per minori stranieri in Italia, che integra la dimensione di azione a livello nazionale, in genere rilevante soprattutto nei PAN di paesi in aree di conflitto e post conflitto.

4. Il quarto obiettivo è dedicato a **comunicazione strategica e advocacy result-oriented, informazione e formazione a tutti i livelli, sui vari aspetti della UNSCR 1325(2000)**

La comunicazione, obiettivo introdotto con il terzo Piano, si conferma come obiettivo specifico nel Piano attuale con riferimento ai due aspetti: comunicazione "strategica" ed *advocacy*. A questa si integra l'obiettivo della formazione, a cui tutti i precedenti Piani dedicavano un obiettivo a sé (obiettivo 3).

In questo obiettivo accanto a quello della società civile, presente nell'ambito della chiosa finale in tutti gli obiettivi (ad eccezione del secondo), è indicato anche del ruolo delle università. Anche nell'ambito delle singole azioni è richiamato il ruolo dell'università assieme a quello delle organizzazioni della società civile; nel primo di questi affiancata anche da *new social media* e privati, da coinvolgere in campagne e iniziative di

²¹ Si tratta dell'organo di consulenza del Capo di Stato Maggiore Difesa in materia.

²² La risoluzione dedicata (UNSCR 2272/2016) non fa formalmente parte dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza".

informazione rivolte a un pubblico ampio, inclusi i giovani e le giovani, i bambini e le bambine. Vi è un richiamo anche al ruolo delle imprese private, già presente in diversi obiettivi e azioni del Piano precedente, con riferimento anche al Piano nazionale dedicato a *Business e Human Rights* e al principio *do no harm* (4.2).

La formazione, nei primi Piani riferita in particolare al personale che partecipa alle operazioni di pace, sin dal III Piano è indicata con riferimento in particolare ai settori: diplomatico, di sviluppo, salute, pace e difesa (es.: moduli di formazione per esperti civili e *training of trainers*, anche alla luce della Legge n.145/2016) (3.1). Era stata inoltre estesa per la prima volta anche non solo alle ONG locali ma anche alle Organizzazioni della Società Civile italiane (con previsioni nell'ambito dell'obiettivo 6 dedicato nello specifico ad "accrescere il ruolo della società civile per implementare la Risoluzione 1325"). Le previsioni riguardanti la formazione sono risultate molto feconde a livello di implementazione nei primi progetti finanziati, nell'ambito del III Piano²³. Tali previsioni sono confermate nel nuovo Piano e inserite tutte nel quarto obiettivo, insieme con il riferimento alla formazione specifica in materia per i corpi civili di pace (anche questa già presente) ed estesa ai giovani in generale (4.10 e 4.11). Due nuove azioni sono dedicate alla formazione in ambito universitario: nell'ambito della rete interuniversitaria *Universities Network for Children in Armed Conflict*²⁴ in materia di bambini nei conflitti armati (4.8), e tra gli studenti universitari e i giovani attraverso la previsione di insegnamenti e percorsi formativi dedicati all'interno degli attinenti corsi di laurea e *post lauream* (4.12).

Molte delle azioni del quarto obiettivo risultano dedicate all'azione di *advocacy* che l'Italia intende svolgere, con richiami ai diversi livelli (UE, NATO, OSCE, Consigli d'Europa, Croce Rossa/Mezzaluna Rossa), sulle questioni "Donne, Pace e Sicurezza" così come in materia di diritti umani delle donne (con riferimento a CEDAW, Piattaforma di Pechino, Convenzione di Istanbul). Promettente il riferimento al lavoro della *Peacebuilding Commission*, anche nell'ottica dell'ampiamiento dell'azione della Cooperazione italiana nell'ambito della pace (legge 125/2014).

Alcune notazioni finali: dal punto di vista strutturale il IV Piano d'Azione Nazionale dell'Italia segna un decisivo passo in avanti per l'impiego di indicatori specifici (tratti dall'ambito ONU e UE), mentre potrebbero ancora essere migliorati aspetti relativi all'indicazione dei tempi di attuazione delle varie attività (per ora indifferenziata e generale) e al budget (che rimane estraneo al Piano), nonché al sistema di valutazione (oggi basato sul *self-reporting*) il cui sviluppo potrebbe rappresentare un utile stimolo per l'attuazione, facendo di lezioni apprese e buone pratiche il punto di partenza per futuri sviluppi²⁵.

²³ Molti dei progetti realizzati grazie al finanziamento del PAN sono stati progetti di formazione promossi anche in ambito universitario.

²⁴ On the occasion of the 20th Anniversary of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict (OPAC), the *Universities Network for Children in Armed Conflict* has been promoted by the Department of Philosophy and Social, Human and Educational Sciences of the Perugia University (Italy) in cooperation with the Istituto di Studi Politici Internazionali "S. Pio V" and the International Institute of Humanitarian Law (Sanremo) https://www.esteri.it/mae/resource/doc/2020/11/concept_note_girl_children.pdf.

²⁵ Si veda l'esperienza della Svizzera il cui lo sviluppo dell'attuale PAN è stato basato sulle osservazioni del report delle Organizzazioni della società civile.