



Africa We Want: la realizzazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza in Africa (2018-2028)

Marco Soave

Studente senior, Università degli Studi di Teramo

Premessa.- Il Programma Donne, Pace e Sicurezza (WPS) ha un ruolo centrale nella strategia per la prevenzione e la risoluzione dei conflitti in Africa. Non è un caso se Moussa Faki Mahamat, il Presidente della Commissione dell'Unione africana (UA) ha dichiarato: "Ammettiamo che i nostri tentativi nei confronti della pace e della sicurezza non possono avere successo senza la partecipazione e la guida delle donne". L'Unione africana è impegnata, in particolare, a realizzare l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne come obiettivo strategico per l'attuazione dell'*Agenda 2063: The Africa We Want*. Attraverso l'esame del *Continental Results Framework. Monitoring and Reporting on the Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa (2018-2018)*, pubblicato di recente dalla Commissione dell'UA, qui di seguito si illustreranno in maniera sintetica gli sforzi che l'Unione africana sta portando avanti – e le idee che sono alla loro base – per la realizzazione di una politica di genere in relazione alla pace e alla sicurezza nel continente.

Alcuni punti di riferimento per la ricostruzione delle iniziative internazionali in materia di "donne e conflitti armati."- Gli sforzi per mettere in evidenza la condizione delle donne nei conflitti armati risalgono alla fine degli anni '60 del Novecento. Nel 1969, la Commissione sullo *status* delle donne delle Nazioni Unite affrontò la questione della difesa delle donne e dei bambini in situazioni di conflitto e di emergenza durante la sua 22esima sessione chiedendo al Segretario Generale delle Nazioni Unite di preparare, per la sua sessione successiva, un rapporto sullo *status* delle donne nelle situazioni di conflitto. Il dibattito sul tema all'interno delle Nazioni Unite portò all'adozione da parte dell'Assemblea generale dell'ONU, nel 1974, della *Dichiarazione sulla protezione delle donne e dei bambini nei conflitti armati e in situazioni di emergenza* (Risoluzione 3318 XXIX del 14 dicembre 1974).

Il dibattito sulle condizioni delle donne nei conflitti armati e il loro ruolo nei processi di *peacebuilding* è proseguito nelle quattro conferenze mondiali delle Nazioni Unite sulle donne tenute nel 1975, 1980, 1985 e nel 1995.

Fu proprio la quarta Conferenza mondiale sulle donne, svolta a Beijing nel 1995, che cristallizzò la problematica, inserendo nel *Beijing Platform for Action* un intero capitolo dedicato alle donne e ai conflitti armati.

Infine, gli sviluppi in materia di genere, pace e sicurezza sono testimoniati dall'adozione della *Windhoek Declaration and the Namibian Plan of Action on Mainstreaming a Gender Perspectives in Multidimensional Peace Support Operations* (UN Doc. A/55/138-S/2000/693), adottata nel maggio del 2000. Proprio questi ultimi documenti sono considerati i precursori della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1325/2000 su *Donne, Pace e Sicurezza*, adottata nell'ottobre dello stesso anno e che ha fatto da *input* per l'adozione di numerose altre risoluzioni

specialmente in tema di lotta alla violenza sessuale nei confronti delle donne nel corso dei conflitti (Risoluzione n. 1820/2008, Risoluzione n. 1888/2009, Risoluzione 1889/2009, risoluzione 1960/2010 e Risoluzione 2106/2013).

La posizione dell'Unione Africana - L'Atto costitutivo dell'Unione africana, adottato nel 2002, promuove l'uguaglianza di genere come uno dei suoi principi fondamentali ed evidenzia la necessità di assicurare che la prospettiva di genere venga integrata all'interno dei processi dell'Unione Africana.

In questo scenario, è previsto che diversi organi dell'Unione Africana, lavorino congiuntamente agli Stati Membri e le organizzazioni delle società civili (CSOs) per assicurare che il principio della parità di genere sia di fatto realizzata.

Accanto a ciò, l'adozione della Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli nel 1998 e del Protocollo aggiuntivo sui diritti delle donne in Africa, comunemente detto Protocollo Maputo, nel 2003, l'Unione Africana ha riconosciuto l'obbligo di salvaguardare i diritti delle donne e delle ragazze attraverso, tra l'altro, la sensibilizzazione dell'opinione pubblica, la diffusione dello sviluppo inclusivo e il sostegno al ruolo delle donne nei processi di pace. Sotto quest'ultimo profilo l'adozione, nel 2004, della Dichiarazione solenne sull'uguaglianza di genere in Africa (SDGEA), impegna i Capi di Stato e di Governo degli Stati Membri dell'Unione africana a garantire la piena ed effettiva partecipazione e rappresentanza delle donne nei processi di pace, comprese la prevenzione, la risoluzione e la gestione dei conflitti, nonché la ricostruzione post-conflitto in Africa. La stessa SDGEA esige l'applicazione del principio della parità di genere a tutte le istituzioni dell'Unione Africana, alle Comunità economiche regionali (RECs) e a livello nazionale.

A conferma del fatto che il Programma Donne, Pace e Sicurezza riguardi non solo le situazioni di conflitto armato, ma anche la fase del *post-conflict peacebuilding*, la Commissione dell'UA ha adottato, nel 2006, il Piano sulla ricostruzione e lo sviluppo nel post conflitto (African Union, *Policy on Post-Conflict Reconstruction and Development*, Addis Ababa, 2016 reperibile *online*) che testimonia l'impegno dell'Organizzazione ad affrontare i bisogni della ricostruzione dei Paesi e delle comunità che si trovano in tali specifiche situazioni. In tale contesto l'accento è posto sulla necessità di garantire che le donne vengano coinvolte nei progetti e nei programmi di attuazione di tale Piano. del PCRD.

Analogamente, l'*AU Gender Policy*, documento adottato nel 2008, stabilisce linee guida che concernono l'istituzionalizzazione delle opinioni di genere e il potenziamento del ruolo delle donne in Africa. Nella sostanza, il documento ribadisce che la politica di genere dell'Unione africana vincola le istituzioni dell'UA, le RECs e gli Stati Membri a integrare la prospettiva di genere in tutte le loro politiche, programmi e attività. In particolare, la politica di genere impegna i soggetti indicati a promuovere l'effettivo coinvolgimento e partecipazione delle donne nelle attività di mantenimento della pace e della sicurezza e in tutte le iniziative volte a favorire la riconciliazione e la ricostruzione e lo sviluppo post conflittuale.

Una specifica attenzione alle donne è anche assicurata dalla Convenzione dell'Unione africana per la protezione e l'assistenza degli sfollati interni in Africa adottata nel 2009. Tale strumento riconosce che le donne africane sono fra i soggetti maggiormente colpiti dalle situazioni che provocano sfollati e promuove l'adozione di

specifiche misure volte a salvaguardare le donne sfollate.

Nella stessa prospettiva si muove l'*African Union Policy Framework on the Security Sector Reform* (SSR), adottato dall'Assemblea dell'UA nel 2013, nel quale l'Organizzazione rinnova il suo impegno a conformarsi ai quadri normativi esistenti in materia di SSR, in particolare quelli elaborati dall'ONU e da altri attori multilaterali. Tra i principi indicati nel documento, ve ne è anche uno relativo alle questioni di genere nel quale l'UA dichiara a che la SSR aderisca ai principi dell'uguaglianza di genere e del rafforzamento del ruolo delle donne, in conformità al quadro normativo e politico delineato nei documenti richiamati in precedenza.

Oltre a ciò, la Commissione dell'Unione Africana ha adottato iniziative per promuovere l'intervento e la protezione delle donne, considerate soggetti cardini negli impegni di pace e di stabilità in Africa. Tra queste ricordiamo l'avvio, nel 2015, del *Gender, Peace and Security Programme* che mira a realizzare strategie efficaci per l'avanzamento del programma WPS e la fondazione, nel 2017, del *Network African Women in Conflict Prevention and Mediation* (Fem-Wise Africa), i cui obiettivi includono il coinvolgimento e l'influenza delle donne durante i processi di pace. Inoltre, al fine di incrementare il focus sul programma WPS in Africa, nel 2014, il Presidente della Commissione dell'Unione Africana ha nominato un Inviato Speciale, Mme. Benita Diop, con il mandato di diffondere l'opinione delle donne sulla prevenzione, sulla gestione e sul regolamento dei conflitti, sostenere la tutela dei loro diritti e mettere fine all'impunità sulle violenze sessuali e di genere.

Il ruolo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU – La già citata Risoluzione n. 1325/2000 costituisce il pilastro dell'attuale programma Donne, Pace e Sicurezza (WPS) dell'UA. All'epoca, l'atto sollecitò gli Stati Membri delle Nazioni Unite ad aumentare la partecipazione attiva delle donne nella gestione e nella prevenzione dei conflitti e nei processi di *peacebuilding*.

Le tre questioni chiave che sono state individuate dalla Risoluzione n. 1325/2000 sono: i) il numero sproporzionato di donne e ragazze colpite dai conflitti armati e la necessità di proteggerle nei teatri di guerra e nel post conflitto; ii) la marginalizzazione delle donne nella risoluzione dei conflitti e nelle attività di *peacebuilding*, nonché nella partecipazione ai processi di pace e di sicurezza; iii) la rilevanza di diffondere le prospettive di genere nei processi di pace e di sicurezza.

Successivamente, il Consiglio di Sicurezza, con la Risoluzione n. 1889/2009, chiese al Segretario generale dell'ONU di elaborare una serie di indicatori per monitorare l'attuazione della Risoluzione n. 1325/2000 da parte di Stati Membri, gruppi armati e organizzazioni internazionali, sovranazionali e regionali (per il rapporto del Segretario vedi UN Doc. S/2010/498). Di conseguenza, la maggior parte degli indicatori WPS vigenti cominciarono ad essere messi a punto a partire dal 2010.

Gli indicatori delle Nazioni Unite - Gli indicatori globali delle Nazioni Unite su donne, pace e sicurezza sono stati introdotti nel 2010 dalla United Nations Standing Committee on Women, Peace and Security in conformità a quanto richiesto dalla Risoluzione 1889/2009. I ventisei indicatori sono organizzati e impostati secondo i quattro pilastri indicati dalla Risoluzione n. 1325/2000: prevenzione; protezione; partecipazione; soccorso e guarigione.

Il pilastro relativo alla *prevenzione* dei conflitti focalizza l'attenzione, in particolare sulle misure volte alla repressione di tutte le forme di violenza contro le donne e le ragazze in tempo sia di guerra sia di pace.

La protezione mira a garantire che i diritti delle donne e delle ragazze alla sicurezza (fisica e socio-economica) vengano tutelati e promossi nei contesti di guerra o in altre crisi umanitarie, inclusa la tutela dalle violenze sessuali e di genere. Tra l'altro, viene evidenziata la necessità di verificare che i governi, le organizzazioni regionali, gli enti internazionali, le operazioni per il supporto della pace e le missioni umanitarie stabiliscano strutture che salvaguardino le donne dalle violenze sessuali e di genere e provvedano all'assistenza legale ed istituzionale delle vittime di tali violenze.

Per quanto concerne la partecipazione essa è volta a garantire l'uguaglianza di genere e la rappresentanza femminile nei processi decisionali a livello locale, nazionale, regionale e internazionale. Il pilastro in questione consolida la centralità della partecipazione femminile e l'inclusività delle prospettive di genere nei negoziati di pace, di peacekeeping, di peacebuilding e nelle strutture politiche e amministrative. Agli Stati Membri e agli enti regionali viene richiesto di emanare e attuare riforme istituzionali che favoriscano la legittimità delle donne e il loro attivo coinvolgimento nei processi che perseguono la pace.

Per quanto attiene il soccorso e recupero, si tratta di un pilastro che mira a garantire che le esigenze di soccorso delle donne e delle ragazze vengano soddisfatte, soprattutto nei contesti di guerra e del dopoguerra. Ciò può avere successo rivolgendosi ai loro bisogni e rafforzando le loro abilità per fare da agenti nei processi di soccorso e di recupero nei teatri post conflittuali. I bisogni delle donne in termini di soccorso e recupero dovrebbero ottenere particolare attenzione, ad esempio, nei programmi di assistenza umanitaria in materia di disarmo, smobilitazione e rimpatrio e anche nei processi di sviluppo economico.

Continental Results Framework – Quattro anni di incontri, sviluppati a partire dal dicembre 2014, condotti dalle istituzioni dell'Unione Africana, dagli Stati Membri, dalle Comunità economiche regionali, dalle Nazioni Unite e dalle organizzazioni delle società civili (CEOs) sono poi culminati nell'adozione del *Continental Results Framework* (CRF), nel marzo 2018, da parte di 19 dei 22 Stati Membri dell'Unione Africana e da tre Comunità economiche regionali (RECs). Lo sviluppo e l'adesione al CRF rappresenta una tappa fondamentale per l'avanzamento nella realizzazione degli obiettivi stabiliti dalla Risoluzione n. 1325/2000 in Africa. Il CRF fornisce 28 indicatori, concordati dagli Stati Membri, per monitorare l'attuazione del Programma WPS in Africa. Gli indicatori vengono impostati secondo i quattro pilastri della Risoluzione n. 1325/2000.

Innanzitutto, il CFR ha lo scopo di istituire controlli sistematici che garantiscano il progresso del programma WPS in Africa e rafforzarne l'operatività. Nel mirino poi la *positive peace* (termine coniato da Galtung nel 1964), per la quale si richiede l'accesso all'istruzione e all'assistenza sanitaria che assicurano ad ogni individuo l'opportunità della piena realizzazione della persona. Essa idealizza una società connotata da politiche che propugnano l'uguaglianza e la parità affinché le donne possano godere dei loro diritti e libertà e siano esenti da qualsiasi forma di violenza.

Il CRF è certamente uno strumento utile per superare il gap che divide

l'emanazione delle politiche relative al WPS dalla sua effettiva realizzazione. A tal proposito, vale anche la pena notare che diversi Stati Membri dell'Unione Africana, insieme alla Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale, l'Autorità intergovernativa sullo Sviluppo e la Regione dei Grandi Laghi hanno adottato piani d'azione nazionali e regionali ed emanato svariate politiche di genere. Tuttavia, l'inadeguatezza dei loro sistemi di monitoraggio dimostra che il continente africano ancora non ha introdotto mezzi efficaci che conducano ad una reale trasformazione in termini di uguaglianza di genere e legittimità delle donne. D'altra parte non è superfluo ribadire che il quadro normativo relativo alla tutela delle donne resta privo di qualsiasi efficacia se i governi non si assumono l'impegno di applicarlo.

Nonostante le perplessità ora evidenziate, il CRF può essere uno strumento utile per potenziare la complessiva realizzazione degli obiettivi di pace e sicurezza delineati nelle varie strategie e politiche dell'Unione Africana e per promuovere una visione complessiva di un continente dove gli uomini e le donne hanno eguale accesso alle opportunità, ai diritti e alle risorse.