
L'Agenda su Donne, Pace e Sicurezza e il continuum della violenza di genere contro le donne

di

Sara De Vido

Abstract: The purpose of this chapter is to analyse the resolutions of the Women, Peace and Security (WPS) Agenda through the lens of provisions aimed at preventing and combating gender-based violence against women. Drawing on Liz Kelly's concept of *continuum of violence* developed in *Surviving Sexual Violence* (1988), the chapter emphasises both the strengths and weaknesses of the WPS framework, stressing its predominant focus on repression and its recurrent portrayal of women primarily as victims. While acknowledging the impossibility of a new WPS resolution, due to a dangerous gender backlash on women's rights in the world, the chapter advocates for a disruption of the traditional protection/participation binary. It calls for a systematic interpretation of the existing WPS resolutions in conjunction with the UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Council of Europe Istanbul Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Such an approach, it argues, allow the WPS Agenda to reflect the multiple and intersectional experiences of women in conflict and post-conflict settings.

Introduzione

La violenza di genere contro le donne non fa eccezione in tempo di guerra. Il framework del “*continuum della violenza*” coglie “the complexity of gender-based violence, its structural and socio-economic root causes, and the links between gender-based violence in ‘war’ and ‘peace’”¹. I conflitti esacerbano – piuttosto che creare *ex novo* – modelli di discriminazione preesistenti radicati nelle società. Durante qualsiasi tipo di conflitto, le donne e le ragazze, specialmente quelle che si trovano all'intersezione di molteplici motivi di discriminazione, sono costantemente e in modo sproporzionato soggette ad abusi sessuali, fisici e psicologici². La vio-

¹ Esiste “a natural bias towards constructing and maintaining an artificial war/peace paradigm”: Christine Chinkin, Joanne Neenan, *International Law and the Continuum of Gender-Based Violence*, in “LSE Women, Peace and Security Working Paper Series”, <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2017/04/06/international-law-and-the-continuum-of-gbv/2017>; Si veda anche Cynthia Cockburn, *The Continuum of Violence*, in Wenona Giles (ed.), *Sites of Violence: Gender and Conflict Zones*, University of California Press, Berkeley 2004, pp. 12 ss.

² Secondo l'ultimo rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite sulla violenza sessuale legata ai conflitti, del 15 luglio 2025, S/2025/389. “In 2024, proliferating and escalating conflicts were marked by widespread conflict-related sexual violence, amid record levels of displacement and increased militarization. Twenty-five years after the adoption by the Security Council of its resolution

lenza sessuale, compreso lo stupro, è una forma di violenza di genere subita dalle donne non solo durante i conflitti, ma anche prima e dopo di essi, determinando un *continuum* di esperienze le cui cause profonde devono essere adeguatamente comprese per fornire risposte efficaci³. Le sopravvissute devono affrontare enormi difficoltà nel reinserimento nella loro comunità di origine e spesso si ritrovano prive di accesso alla giustizia o a forme di risarcimento, con un accesso limitato o nullo a numerosi servizi di sostegno, compresa l'assistenza sanitaria riproduttiva. Lo scopo di questo capitolo è analizzare criticamente le risoluzioni della *Women, Peace and Security Agenda* (WPS) – a partire dalla Risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite (UNSC)⁴ – da una prospettiva femminista, concentrandosi su uno dei suoi pilastri: la protezione delle donne dalla violenza di genere⁵. Utilizzando il concetto di “continuum della violenza” sviluppato da Liz Kelly in *Surviving Sexual Violence* (1988)⁶, questo capitolo mette in luce i punti di forza e di debolezza dell'Agenda WPS per quanto riguarda le sue disposizioni sulla violenza di genere contro le donne, esaminando se e in che misura il *continuum* della violenza sia stato incorporato nel preambolo, nel testo o in entrambi. Pur riconoscendo l'improbabilità dell'adozione di una nuova risoluzione WPS a causa di una diffusa reazione contraria ai diritti delle donne in tutto il mondo, il capitolo sostiene la necessità di superare la dicotomia protezione/partecipazione attraverso un'interpretazione sistematica delle risoluzioni WPS. Ciò avviene facendo riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), adottata nel 1979⁷, e alla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)⁸, adottata nel 2011, al fine di riflettere sulle esperienze multiple e intersezionali delle donne in contesti di conflitto e post-conflitto.

1325 (2000) on women and peace and security, conflict-related sexual violence continues to primarily affect women and girls”.

³ I tribunali delle donne hanno contribuito a dare voce alle vittime di violenza che, prima, non venivano ascoltate, sia durante che dopo i conflitti. Si veda Gabrielle Simm, *Peoples' Tribunals, Women's Courts and International Crimes of Sexual Violence*, in Andrew Byrnes, Gabrielle Simm (eds.), *Peoples' Tribunals and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2018, pp. 61 ss.

⁴ UNSCR 1325 (2000), 31 Ottobre 2000, S/RES/1325 (2000).

⁵ I pilastri sono: la partecipazione delle donne alla governance in materia di pace e sicurezza; l'adozione di approcci sensibili alla dimensione di genere nella prevenzione dei conflitti; la protezione delle donne dalla violenza di genere; e l'integrazione della prospettiva di genere in tutte le misure di soccorso e riabilitazione.

⁶ Liz Kelly, *Surviving Sexual Violence*, University of Minnesota Press, Minneapolis 1988.

⁷ Sulla Convenzione, si veda Patricia Schulz, Halperin-Kaddari Ruth, Rudolf Beate, Marsha A. Freeman (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its Optional Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2022.

⁸ Sulla Convenzione di Istanbul si veda in modo approfondito Sara De Vido, Micaela Frulli (a cura di), *Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence. A Commentary on the Istanbul Convention*, Edward Elgar, Cheltenham 2023.

La premessa: un'analisi femminista della risoluzione 1325 e delle risoluzioni successive

L'adozione della risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite è stata sostenuta dalle associazioni di donne, attraverso il Fondo di sviluppo delle Nazioni Unite per le donne, nonché da un gruppo di Stati⁹, e ha segnato una svolta importante da un classico approccio orientato allo Stato a una prospettiva più orientata all'essere umano nel diritto internazionale¹⁰. Essa ha indubbiamente rappresentato un grande passo avanti nel portare all'attenzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite le realtà dei conflitti vissute dalle donne. La risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di Sicurezza ha promosso l'integrazione della dimensione di genere in tutti gli aspetti della prevenzione, della gestione e della risoluzione dei conflitti, e ha affrontato "some of the concerns about the Security Council's legitimacy raised earlier by feminists"¹¹. Per la prima volta, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite "formally recognized women not merely as participants but also as indispensable participants in conflict resolution and peace negotiations, opening new opportunities for women's entry into these traditionally "male" spaces"¹².

Tuttavia, la risoluzione ha dovuto affrontare numerose difficoltà di attuazione¹³ e, a volte, è stata invocata come 'pretesto femminista' "by 'Western powers [...] to present-day political realities, as they perceive them, of "new" wars, 'failed states' and 'terror'"¹⁴. La risoluzione è stata infatti utilizzata "to wage war, not to prevent it"¹⁵. Ciò contrasta con l'esito del Congresso Internazionale delle Donne dell'Aia del 1915 – che, del resto, non viene mai menzionato nei preamboli delle risoluzioni dell'Agenda WPS del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – il cui rapporto sottolineava, in un'epoca in cui la risoluzione pacifica delle controversie doveva ancora affermarsi come consuetudine internazionale, la necessità di una partecipazione paritaria delle donne, la promozione della pace, del disarmo universale e del-

⁹ Sanam Naraghi-Anderlini, *Civil Society is Leader in Adoption 1325 Resolution*, in Sara E. Davies, Jacqui True (eds.), *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*, Oxford University Press, Oxford 2019, pp. 38 ss.

¹⁰ Christine Chinkin, *Adoption of 1325 Resolution*, in Sara E. Davies, Jacqui True (eds.), *The Oxford Handbook*, cit., p. 26 ss.

¹¹ Dianne Otto, *The Security Council's Alliance of Gender Legitimacy: The Symbolic Capital of Resolution 1325*, in Hilary Charlesworth, Jean-Marc Coicaud (eds.), *Fault Lines of International Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge 2019, p. 258.

¹² Ivi, p. 259. Si veda anche Torunn L. Tryggstad, *Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security*, in "Global Governance", 2009, p. 539 ss.

¹³ Felicity Ruby, *Security Council Resolution 1325: A Tool for Conflict Prevention?* in Gina Heathcote, Dianne Otto (eds.), *Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security*, Palgrave Macmillan, London 2014, pp. 173 ss; Rashida Manjoo, *Women, Peace and Security – Negotiating in Women's Best Interests*, in "Global Policy", 2016, p. 269.

¹⁴ Diane Otto, *Beyond Stories of Victory and Danger: Resisting Feminism's Amenability to Serving Security Council Politics*, in Gina Heathcote, Dianne Otto, *Rethinking*, cit., p. 161.

¹⁵ Felicity Ruby, *Security Council Resolution*, cit., p. 179, con specifico riferimento all'Iraq.

la prevenzione degli effetti negativi della guerra sulle donne¹⁶. La risoluzione 1325 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite menzionava solo vagamente la partecipazione paritaria delle donne nel preambolo e non la includeva nei paragrafi operativi; limitava il disarmo al ruolo degli ex combattenti e spostava l'attenzione dalla prevenzione della guerra – che era al centro della lotta femminista – al “making war safer for women”. Dianne Otto ha sostenuto che il “larger goal of making resort to armed force impossible has been lost in the panic about sexual violence and the focus of *jus in bello*”¹⁷. Il punto emerso dal Congresso Internazionale delle Donne del 1915 era quello di impedire qualsiasi tipo di guerra, non di rendere la guerra “più sicura” (ammesso che ciò sia mai possibile) per le donne. Inoltre, come ha sottolineato Gina Heathcote, la persistente “identification of women in post-conflict and transitional communities as sexually vulnerable, rather than as active community participants, fails to disrupt out-of-date understandings of post-conflict spaces, of gender and of sexuality”¹⁸. L'attenzione alla violenza sessuale nei conflitti, pur essendo estremamente importante, perpetua l'idea che le donne abbiano bisogno di protezione e trascura altre forme di violenza perpetrate prima, durante e dopo il conflitto: “for women conflict violence continues beyond the signing of a peace agreement”¹⁹. Dopo un conflitto, è impossibile “tornare alla normalità”, perché “normalità” per molte donne significa affrontare una discriminazione costante basata sul genere e su altri fattori intersezionali. Inoltre, la forza militare è inclusa nelle risoluzioni su Donne, Pace e Sicurezza “as a potential mechanism for halting widespread and systematic sexual violence despite the history of feminist scholarship highlighting the need for preventative strategies, the social and cultural causes of violence against women, and the role military force plays in perpetuating negative gender relations that create risks to women within communities”²⁰.

A partire dalla risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sono state adottate nove risoluzioni: quattro incentrate principalmente sul

¹⁶ Report del Congresso Internazionale delle Donne: L'Aja, Olanda, 28 Aprile- 1° Maggio 1915, disponibile online: <https://archive.org/details/internatcongrewwom00interich/page/n1/mode/2up>

¹⁷ Diane Otto, *Women, Peace and Security: A Critical Analysis of the Security Council's Vision*, in LSE Working Paper Series https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/69472/1/Otto_Women_peace_and_security_a_critical_analysis_WPI_2016.pdf; Diane Otto, *A Sign of 'Weakness'? Disrupting Gender Certainties in the Implementation of Security Council Resolution 1325*, in “Michigan Journal of Gender and Law”, 2006, pp. 113 ss.

¹⁸ Gina Heathcote, *Robust Peacekeeping, Gender and the Protection of Civilians*, in Hilary Charles-Worth, Jeremy Farrall (eds.) *Strengthening the Rule of Law through the UN Security Council*, Taylor and Francis, London 2016, p. 157.

¹⁹ Fionnuala Ní Aoláin, N. Valji, *Scholarly Debates and Contested Meanings of WPS*, in Sara E. Davies, Jacqui True (eds.), *The Oxford Handbook*, cit., p. 56. Sulla “oversimplification” della violenza sessuale in “resolutions, as well as in the international criminal responses to sexual violence that the Security Council resolutions call for” si veda Karen Engle, *The Grip of Sexual Violence: Reading UN Security Council Resolutions on Human Security*, in Gina Heathcote, Dianne Otto (eds.), *Rethinking*, cit., p. 24.

²⁰ Gina Heathcote, *Feminist Perspectives on the Law on the Use of Force*, in Marc Weller (ed.), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2015, p. 128.

rafforzamento del pilastro della partecipazione delle donne – ovvero le risoluzioni 1889 (2009), 2122 (2013), 2242 (2015) e 2493 (2019)²¹ – e cinque incentrate principalmente sulla violenza sessuale nei conflitti: 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) e 2467 (2019)²².

Il continuum di violenza come lente di analisi delle Risoluzioni della WPS

In *Surviving Sexual Violence* (1988), la sociologa femminista Liz Kelly, attraverso interviste condotte con 60 donne negli Stati Uniti, ha elaborato il concetto di *continuum* della violenza per descrivere “the extent of sexual violence” e “the range of men’s behaviours that women experience as abusive”²³. L’idea di *continuum* non si riferisce al livello di “gravità” delle forme di violenza sessuale, ma alla loro diffusione, nel senso che “there are forms of sexual violence which most women experience in their lives and which they are more likely to experience in multiple occasions”²⁴. Le forme di violenza sessuale subite dalle donne non possono essere semplicemente racchiuse nel termine “stupro”, così come è comunemente definito nel diritto penale; esse definiscono piuttosto la dimensione dell’abuso e il grado di intrusione nella vita personale. Le molestie sessuali, ad esempio, sono ampiamente subite dalle donne ma raramente vengono riconosciute come violenza sessuale, nonostante l’impatto emotivo che accompagnano per tutta la vita le persone che ne sono vittime. Un altro aspetto importante della ricerca di Kelly è che nella maggior parte degli studi sulla violenza sessuale, “minimal attention has been paid to how women define abuse and violence”²⁵ e a come esse “sopravvivono” a tali esperienze. Sebbene Liz Kelly non abbia affrontato specificamente la violenza durante i conflitti armati, la sua ricerca è fondamentale per dimostrare che la violenza non può essere descritta come un’eccezione o come un evento inaspettato, ma deve essere considerata parte integrante della vita delle donne in tutte le società, sia in tempo di pace che in tempo di guerra.

Guerra e pace non rappresentano una dicotomia. Sono strettamente interconnesse, poiché le guerre esacerbano i rapporti di potere ineguali già radicati nelle dinamiche sociali. Come ha sostenuto un’autrice, “to sustain peace we must address the harmful gendered identities, ideologies, and social dynamics that support violence in every society”²⁶. Anche i contesti post-conflittuali – raramente presi in conside-

²¹ UNSCR 1889 (2009), 5 Ottobre 2009, S/RES/1889(2009); UNSCR 2122 (2013), 18 Ottobre 2013, S/RES/2122(2013); UNSCR 2242(2015), 13. Ottobre 2015, S/RES/2242(2015); UNSCR 2493 (2019), 29 Ottobre 2019, S/RES/2493(2019).

²² UNSCR 1820 (2008), 19 Giugno 2008, S/RES/1820(2008); UNSCR 1888 (2009), 30 Settembre 2009, S/RES/1888 (2009); UNSCR 1960 (2010), 16 Dicembre 2010, S/RES/1960(2010); UNSCR 2106 (2013), 24 Giugno 2013, S/RES/2106(2013); UNSCR 2467 (2019), 23 Aprile 2019, S/RES/2467(2019).

²³ Liz Kelly, *Surviving*, cit., pp. 4-5.

²⁴ *Ivi*, p. 276

²⁵ *Ivi*, p. 139.

²⁶ Jacqui True, *Continuums of Violence and Peace: A Feminist Perspective*, in “Ethics & International Affairs”, Vol. 3, 1, pp. 85 ss.

razione dai meccanismi di giustizia transizionale, ad esempio – costituiscono luoghi di violenza. Lo sfollamento, la ricostruzione economica e sociale, gli aiuti, la giustizia e la riconciliazione sono contesti in cui il potere di genere plasma “the dynamics of every site of human interaction, from the household to the international arena”²⁷. Tenendo presente questo, è possibile comprendere che affrontare la violenza sessuale e di genere nei conflitti contro le donne non banalizza l’esperienza di violenza sessuale subita dagli uomini che si identificano come tali – la violenza sessuale contro gli uomini è anch’essa presente e diffusa – ma piuttosto mette in luce le cause profonde della violenza che persistono durante la guerra, prendendo di mira le donne a causa del loro genere e collocandole in posizioni subordinate rispetto agli uomini. Le donne non sopravvivono semplicemente alla violenza sessuale nei conflitti evitando la morte; la sopravvivenza comporta anche una “emotional survival” ossia “the extent to which women are able to reconstruct their lives so that the experience of sexual violence does not have an overwhelming and continuing negative impact on their life”²⁸. In molti casi, le donne sono “vive” ma emotivamente morte, e il livello di riparazione e risarcimento deve tenerne conto. Gli studi hanno inoltre dimostrato che le conseguenze della guerra colpiscono in modo sproporzionato le donne e i bambini, con tassi di mortalità femminili superiori a quelli maschili. La sicurezza fisica delle donne è ulteriormente minacciata nei campi profughi, dove l’aumento degli sfollati rappresenta una delle conseguenze persistenti del conflitto²⁹.

L’Agenda WPS ha tenuto conto solo in parte del *continuum* di violenza sopra descritto. Certamente, l’Agenda WPS ha riconosciuto in modo significativo il fenomeno della violenza sessuale e di genere nei conflitti e il suo impatto sproporzionato su donne e ragazze. Dare un nome al fenomeno costituisce il primo passo verso il riconoscimento e l’azione. Come ha osservato senza mezzi termini Dale Spender: “In order to live in the world, we must name it. Names are essential for the construction of reality for without a name it is difficult to accept the existence of an object, an event, a feeling”³⁰. Tuttavia, la risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite non riconosce esplicitamente il continuum della violenza. Essa si limita (seppur in modo significativo) a esprimere preoccupazione per il fatto che “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”. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite esorta inoltre tutte le parti coinvolte in conflitti armati “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”³¹. Sottoli-

²⁷ Cynthia Cockburn, *The Continuum*, cit.

²⁸ Liz Kelly, *Surviving*, cit., p. 163.

²⁹ Jacqui True, *The Political Economy of Violence against Women*, Oxford University Press, New York 2012, p. 136.

³⁰ Dale Spender, *Man-Made Language*, Routledge, New York 1980.

³¹ UNSCR 1325, para. 10.

nea inoltre la responsabilità di tutti gli Stati di porre fine all'impunità e di perseguire i responsabili di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, compresi quelli relativi alla violenza sessuale e di altro tipo contro le donne e le ragazze. Sebbene si riconosca che la violenza sessuale e di genere nei conflitti armati (CRSV) non sia l'unica forma di violenza subita in modo sproporzionato dalle donne durante i conflitti armati, la risoluzione descrive le donne principalmente come soggetti "vulnerabili" nelle situazioni di conflitto e non riesce a definire un quadro di riferimento che tenga conto del continuum di violenza sia in tempo di guerra che in tempo di pace.

La risoluzione 1820 (2008) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ribadisce nel suo preambolo la condanna di ogni forma di violenza sessuale e di altro tipo commessa contro i civili nei conflitti armati, in particolare donne e bambini, esprime profonda preoccupazione per il persistere di tali atti e richiama le disposizioni dello Statuto di Roma della Corte penale internazionale. I paragrafi operativi sono molto dettagliati ma incentrati principalmente sulla protezione. La risoluzione sottolinea che la violenza sessuale può essere utilizzata come tattica di guerra e può ostacolare il ripristino della pace e della sicurezza internazionali³². Essa individua diverse misure di protezione, quali l'applicazione di adeguate misure disciplinari militari e il rispetto del principio della responsabilità di comando, la formazione delle truppe sul divieto categorico di ogni forma di violenza sessuale contro i civili, lo sfatamento dei miti che alimentano la violenza sessuale, il controllo delle forze armate e di sicurezza per valutare eventuali precedenti di stupro e altre forme di violenza sessuale, nonché l'evacuazione in luoghi sicuri di donne e bambini che si trovano sotto minaccia imminente di violenza sessuale³³. La risoluzione apre inoltre la strada per un sistema di sanzioni mirate contro le parti coinvolte in situazioni di conflitto armato che commettono stupri e altre forme di violenza sessuale e chiede al Segretario Generale (UNSG) e alle agenzie delle Nazioni Unite di sviluppare meccanismi per garantire protezione dalla violenza all'interno e nei dintorni dei campi profughi e degli sfollati interni (IDP) gestiti dall'ONU, nonché in tutti i processi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione, e negli sforzi di riforma del settore della giustizia e della sicurezza sostenuti dalle Nazioni Unite³⁴. Nonostante la sua portata limitata, in particolare se confrontata con la risoluzione 1325 (2000) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, la risoluzione 1820 (2008) "permitted the practice that have been, arguably, essential for achieving a broader engagement on the Security Council on matters pertaining to the WPS in recent years"³⁵. Il *continuum* della violenza è indirettamente riconosciuto nell'appello della risoluzione all'eradicazione degli stereotipi che alimentano la violenza sessuale e nelle sue misure per la protezione di donne e bambini nei campi per rifugiati e sfollati interni.

³² UNSCR 1820, para. 1.

³³ *Ivi*, para. 3.

³⁴ *Ivi*, para 10.

³⁵ Sara E. Davies, Jacqui True, *Women, Peace and Security. A Transformative Agenda?*, in Sara E. Davies, Jacqui True (eds.), *The Oxford*, cit., p. 7.

Nella risoluzione 1888 (2009), il Consiglio di Sicurezza fa seguito alla precedente risoluzione e sottolinea l'importanza dell'accesso alla giustizia e dei diritti delle vittime³⁶. Chiede inoltre al Segretario Generale delle Nazioni Unite di nominare un Rappresentante Speciale incaricato di “provide coherent and strategic leadership, to work effectively to strengthen existing United Nations coordination mechanisms, and to engage in advocacy efforts, [...] in order to address [...] sexual violence in armed conflict, while promoting cooperation and coordination of efforts among all relevant stakeholders, primarily through the inter-agency initiative “United Nations Action Against Sexual Violence in Conflict”³⁷. Il *continuum* della violenza diventa evidente quando il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite incoraggia gli Stati “to increase access to health care, psychosocial support, legal assistance and socio-economic reintegration services for victims of sexual violence, in particular in rural areas”³⁸, mettendo così in evidenza una situazione che va oltre il conflitto immediato. Il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite esige inoltre che le parti coinvolte in conflitti armati attuino misure disciplinari relative alle responsabilità di comando e controllo – una disposizione ulteriormente rafforzata nella risoluzione 1960 (2010)³⁹. La risoluzione ribadisce molti dei punti contenuti in atti precedenti, dal riconoscimento che la prevenzione e la risposta agli atti di violenza sessuale contribuiscono al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, all'espressione di profonda preoccupazione per la violenza sistematica e diffusa contro le donne e i bambini in situazioni di conflitto armato⁴⁰. Il testo incoraggia inoltre il Segretario Generale delle Nazioni Unite a includere nel suo rapporto annuale informazioni sulle parti in conflitto che siano “credibly suspected of committing or being responsible for acts of rape or other forms of sexual violence”⁴¹ e a continuare ad attuare la politica di tolleranza zero riguardo allo sfruttamento e agli abusi sessuali da parte del personale delle forze di pace e umanitario delle Nazioni Unite⁴².

Nel 2013 il tono delle risoluzioni del WPS ha iniziato gradualmente a cambiare: la risoluzione 2106 ha riconosciuto la responsabilità degli Stati “in addressing the root causes of sexual violence in armed conflict” e “challenging the myths that sexual violence in armed conflict is a cultural phenomenon or an inevitable consequence of war or a lesser crime”⁴³. In questo senso, il *continuum* della violenza – sebbene qui limitato alla violenza sessuale – viene indirettamente riconosciuto come parte di un fenomeno molto più ampio che va oltre lo svolgimento delle ostilità. La violenza sessuale nelle situazioni post-conflitto è inoltre riconosciuta nella risoluzione come un fenomeno che richiede un monitoraggio⁴⁴. Un aspetto importante

³⁶ UNSCR 1888, Preambolo.

³⁷ *Ivi*, para. 4.

³⁸ *Ivi*, para. 13.

³⁹ UNSCR 1960, para. 5.

⁴⁰ *Ivi*, para. 1 e Preambolo.

⁴¹ *Ivi*, para. 3.

⁴² *Ivi*, para. 16.

⁴³ UNSCR 2106, Preambolo.

⁴⁴ *Ivi*, paras. 5 and 6.

della risoluzione è il riconoscimento dell'importanza di fornire "timely assistance to survivors of sexual violence". A questo proposito, la risoluzione 2106 esorta gli organismi delle Nazioni Unite e i donatori a fornire "non-discriminatory and comprehensive health services, including sexual and reproductive health, psychosocial, legal, and livelihood support and other multi-sectoral services for survivors of sexual violence, taking into account the specific needs of persons with disabilities"⁴⁵. Ciò è particolarmente rilevante per evidenziare come le conseguenze della violenza sessuale durante i conflitti si protraggano anche nelle situazioni post-conflittuali.

È tuttavia solo con la risoluzione 2467 (2019) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite che compare un riferimento esplicito al continuum della violenza, sebbene solo nel preambolo. Questo riconoscimento non sembra avere conseguenze pratiche nei paragrafi operativi della risoluzione, ad esempio in termini di integrazione delle esperienze delle donne che "have varied greatly depending upon such factors as national identity, race, age, class, economic circumstances, urban or rural location, family situation, age, employment and health"⁴⁶. In particolare, non vi è alcun riferimento diretto alla vittimizzazione secondaria, sebbene la risoluzione faccia riferimento alla necessità di "removing [...] corroboration requirements that discriminate against victims as witnesses and complainants, exclusion or discrediting of victims' testimony by law enforcement procedure"⁴⁷. La risoluzione ribadisce che le donne e le ragazze subiscono in modo sproporzionato violazioni dei diritti umani in contesti di conflitto e post-conflitto e rimangono sottorappresentate in molti processi e organismi formali coinvolti nel mantenimento della pace e della sicurezza. L'applicazione di sanzioni mirate contro gli autori di violenze sessuali nei conflitti svolge una funzione preventiva⁴⁸, e l'individuazione di tali individui rientra nel mandato degli attuali Comitati per le sanzioni delle Nazioni Unite, che sono esortati a includere tra i propri membri esperti in questioni di genere⁴⁹. Si riconosce inoltre che il disarmo svolga un ruolo cruciale nella prevenzione della violenza: la risoluzione incoraggia gli Stati membri a includere "gender analysis and training into national disarmament"⁵⁰. In termini di protezione, la risoluzione evidenzia le esigenze specifiche delle donne e delle ragazze che rimangono incinte a seguito di violenze sessuali nei conflitti armati, nonché, per la prima volta, le esigenze dei bambini nati da violenze sessuali nei conflitti. Riconosce inoltre le violenze commesse contro uomini e ragazzi⁵¹.

⁴⁵ *Ivi*, para 19.

⁴⁶ Christine Chinkin, Hilary Charlesworth, *The Boundaries of International Law*, Manchester University Press, Manchester 2022, pp. 251-252.

⁴⁷ UNSCR 2467, paras. 14, 15 e 17.

⁴⁸ Si veda, riguardo questo aspetto, l'analisi compiuta da Sophie Huvé, *The Use of UN Sanctions to Address Conflict-Related Sexual Violence*, in "Georgetown Institute for Women, Peace and Security", 2018. <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2018/03/Use-of-UN-Sanctions-to-Address-Conflict-related-Sexual-Violence.pdf>

⁴⁹ UNSCR 2467, paras. 10-11

⁵⁰ *Ivi*, para. 27.

⁵¹ *Ivi*, para. 28.

Superare la struttura binaria “Partecipazione/Protezione dalla violenza”

Nonostante i legittimi dubbi sulla capacità di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite – emanata da un organo tipicamente “maschile” – di rispondere alle preoccupazioni femministe, l’Agenda WPS si è dimostrata un punto di partenza per risoluzioni successive, come quelle che integrano la violenza sessuale nei conflitti (CRSV) nei regimi sanzionatori (ad esempio in Congo e in Somalia)⁵² e quelle relative al mantenimento della pace e della sicurezza⁵³. Va inoltre osservato che, sebbene l’Agenda WPS abbia certamente articolato una serie di aspettative, non ha mai generato un regime completo di uguaglianza di genere, tranne – secondo alcuni studiosi – nell’ambito del quadro contro la violenza sessuale, che è considerato l’aspetto attuato in modo più efficace⁵⁴. Chinkin ha sostenuto che, sebbene le risoluzioni WPS possano non avere uno status giuridico vincolante, alcuni elementi dell’Agenda hanno raggiunto lo status di diritto internazionale consuetudinario, in particolare il divieto di discriminazione basata sul sesso e il divieto di violenza di genere e sessuale contro le donne⁵⁵. Tuttavia, la separazione tra partecipazione e protezione dalla violenza sessuale legata ai conflitti, tra il “normative advancement of women’s participation” da un lato e “their protection from related threats and risk” dall’altro⁵⁶, rimane evidente. Ciò risulta soprattutto dall’orientamento delle risoluzioni: cinque di esse sono maggiormente incentrate sulla violenza sessuale nei conflitti e le altre sulla partecipazione, ma anche nel linguaggio utilizzato. Nella risoluzione 1820 (2008) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite si era registrato un primo tentativo di collegare i due aspetti: nel preambolo, il Consiglio di Sicurezza esprime preoccupazione per “the persistent obstacles and challenges to women’s participation and full involvement in the prevention and resolution of conflicts as a result of violence, intimidation and discrimination, which erode women’s capacity and legitimacy to participate in post-conflict public life”. Questa struttura binaria rispecchia una dicotomia “between victimhood and its imagined opposite, agency”⁵⁷. La risoluzione 1889 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, una “risoluzione sulla partecipazione”, ha cercato di bilanciare i due pilastri, osservando che “women in situations of armed conflict and post-conflict situations continue to be often considered as victims and not

⁵² Lisa Hultman, Angela Muvumba Sellström, *WPS and Protection of Civilians*, in Sara E. Davies, Jacqui True (eds.), *The Oxford*, cit., p. 602.

⁵³ Si veda, ad esempio, la risoluzione S/RES/2788 (2025), che pur non menzionando esplicitamente la risoluzione 1325, ribadisce l’importante ruolo delle donne nella prevenzione e nella risoluzione dei conflitti, nonché nel consolidamento della pace.

⁵⁴ Paul Kirby, Laura J. Shepherd, *Women, Peace, and Security: Mapping the (Re)Production of a Policy Ecosystem*, in “Journal of Global Security Studies”, Vol. 5, 2020, p. 5.

⁵⁵ Christine Chinkin, *Women, Peace and Security and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2022, pp. 66-67.

⁵⁶ Catherine Turner, Aisling Swaine, *Aligning Participation and Protection in the Women, Peace and Security Agenda*, in “International Comparative Law Quarterly”, Vol. 72, 2023, p. 477.

⁵⁷ Sam Cook, *The ‘Woman-in-Conflict’ at the UN Security Council: A Subject of Practice*, in “International Affairs”, Vol. 92, 2016, p. 354.

as actors in addressing and resolving situations of armed conflict and stressing the need to focus not only on protection of women but also on their empowerment in peacebuilding”. Come è stato sostenuto, l’Agenda WPS “relied on and become constructed around an agent-victim binarised narrative, i.e., its provisions situate women either as leaders, whose agency is of instrumental use to peace and security processes, or as victims, in need of paternalist protection”⁵⁸. Questa concettualizzazione delle donne come un blocco monolitico, posizionate o come vittime o come agenti⁵⁹, non riflette la realtà vissuta dalle donne, specialmente quelle che si trovano all’intersezione di molteplici motivi di discriminazione. Il riconoscimento delle interconnessioni tra i due pilastri, anche se non sufficiente a smantellare il binarismo, è arrivato con le due risoluzioni del 2019: la risoluzione 2467 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite afferma che “women’s protection and participation are inextricably linked and mutually reinforcing”, mentre la risoluzione successiva, la 2493, più incentrata sulla partecipazione e adottata più tardi nello stesso anno, ha incoraggiato la creazione di “safe and enabling environments” per mitigare i rischi per le donne in posizioni di leadership, nonché per le difensore dei diritti umani, in una vasta gamma di settori⁶⁰. Per superare la struttura binaria dell’agenda è necessario prendere in considerazione diverse questioni. In primo luogo, è importante riconoscere i “protection risks related to participation”, che si verificano quando le donne affrontano “further risk by attributing them responsibility for their and other women’s protection”⁶¹. Sebbene la partecipazione delle donne alle missioni delle Nazioni Unite sia fondamentale, essa non deve comportare ulteriori rischi di abusi sessuali (comprese le molestie sessuali), che continuano a rappresentare una realtà finché le cause profonde della violenza di genere contro le donne non vengano adeguatamente affrontate. In secondo luogo, è fondamentale riconoscere “participation risks related to protection”, che sorgono quando le donne vengono considerate esclusivamente come vittime, incapaci di esercitare il proprio potere decisionale sulla propria vita. Anche la formulazione delle risoluzioni ha contribuito ad una visione razzializzata delle donne bisognose di protezione, raffigurando tipicamente donne indifese del Sud del mondo⁶². Un esempio di rischio di partecipazione è l’occasione mancata di includere il diritto alla salute sessuale e riproduttiva nella risoluzione 2467 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a causa delle obiezioni degli Stati negozianti, preoccupati per i riferimenti indiretti al diritto all’aborto e al riconoscimento dell’autonomia e dell’autodeterminazione delle donne. Sebbene le studiose femministe abbiano esaminato il lato positivo della risoluzi-

⁵⁸ Catherine Turner, Aisling Swaine, *Aligning*, cit., p. 484.

⁵⁹ “The Resolutions assume that most women speak for all women and, further, equate action with agency”: Laura J. Shepherd, *Sex, Security and Superhero(in)es: From 1325 to 1820 and beyond*, in “International Feminist Journal of Politics”, Vol. 13, 2011, p. 510.

⁶⁰ *Ivi*, p. 485.

⁶¹ *Ivi*, p. 496.

⁶² Ratna Kapur, *The Tragedy of Victimization Rhetoric: Resurrecting the ‘Native’ Subject in International/Post-Colonial Feminist Legal Politics* in “Harvard Human Rights Journal”, Vol. 15, 2002, p. 10.

zione⁶³, è innegabile che proteggere le donne senza consentire loro di compiere scelte informate e autonome non contribuisca a promuovere l'uguaglianza di genere e una partecipazione effettiva⁶⁴. Condividiamo l'opinione di due studiosi che sottolineano l'importanza di costruire un nesso tra partecipazione e protezione, comprendendo le "intersecting complexities of sexism, racism and hegemonies in geopolitics" e riconoscendo che "the system in which the participation-protection nexus is advanced is one of systemic oppression, exclusion and power inequalities"⁶⁵. Le risposte immediate devono essere accompagnate da strategie a lungo termine "to tackle the root causes and the conditions that create these levels of risk for women in the first place"⁶⁶.

L'interpretazione della WPS alla luce della CEDAW e della Convenzione di Istanbul

Sono trascorsi venticinque anni dall'adozione della Risoluzione 1325 e, nonostante diversi importanti passi avanti, il contenuto delle risoluzioni si è raramente tradotto in azioni concrete ed efficaci, sia a livello internazionale che nazionale. Anche una nuova risoluzione WPS è ben lontana dall'essere realizzabile, considerando la reazione contraria ai diritti delle donne che si è intensificata negli ultimi anni, specialmente nel 2025. È improbabile che gli Stati raggiungano un accordo su una risoluzione che affronti il tema del "genere" e dell'autodeterminazione delle donne. Ciò che si può fare, tuttavia, è avvalersi degli strumenti fondamentali in vigore per interpretare le risoluzioni WPS, rafforzandone così il potenziale e colmando al contempo il divario tra partecipazione e protezione. Vengono subito in mente la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW) e la Convenzione di Istanbul, che ha portata regionale. Per quanto riguarda la CEDAW, il Comitato istituito dalla Convenzione ha riconosciuto nella sua Raccomandazione generale n. 30 (2013) che "all the areas of concern addressed in those resolutions find expression in the substantive provisions of the Convention" e che, pertanto, "their implementation must be premised on a model of substantive equality and cover all the rights enshrined in the Convention"⁶⁷. Si possono ottenere risultati molto più significativi collocando l'attuazione

⁶³ Sara E. Davies, Jacqui True, *Pitfalls, Policy, and Promise of the UN's Approach to Conflict-Related Sexual Violence and the New Resolution 2467*, in "Blog Peace Research Institute Oslo", <https://www.prio.org/comments/1019>; Christine Chinkin, Madeleine Rees, *Commentary on Security Council Resolution 2467: Continued State Obligation and Civil Society Action on Sexual Violence in Conflict*, in "LSE Blog", https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2019/09/report/commentary-on-security-council-resolution-2467/19_0496_WPS_Commentary_Report_online.pdf 2019.

⁶⁴ Sara De Vido, *Violence against Women's Health through the Law of the Security Council: A Critical International Feminist Law Analysis of Resolutions 2467 (2019) and 2493 (2019) within the WPS Agenda*, in "Questions of International Law", Vol. 74, 2020, pp. 3 ss.

⁶⁵ Catherine Turner, Aisling Swaine, *Aligning*, cit., p. 502

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Comitato CEDAW, *General Recommendation No. 30 on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations*, 1 novembre 2013, CEDAW/C/GC/30, par. 26.

dell'Agenda “into the broader framework of the implementation of the Convention and its Optional Protocol”⁶⁸. Ciò comporta, ad esempio, l'adozione di misure anti-discriminatorie come strumento per affrontare sia il pilastro della partecipazione che quello della protezione dell'Agenda WPS. La mancanza di partecipazione delle donne e la persistenza della violenza sessuale e di genere nei conflitti armati (CRSV) hanno le loro cause profonde nella discriminazione contro le donne sulla base del genere. Ciò implica anche che il meccanismo delle comunicazioni individuali, entro i propri limiti, possa essere utilizzato per affrontare l'incapacità degli Stati di rispondere alla violenza sessuale nei conflitti armati e di attuare piani d'azione nazionali efficaci. Per quanto riguarda la Convenzione di Istanbul, la sua applicazione nel quadro dell'Agenda WPS rimane poco esplorata e merita ulteriore considerazione. Il potenziale, tuttavia, è enorme, dato che questo strumento giuridico si applica sia in tempo di pace che in tempo di guerra⁶⁹. Un esempio si trova già nella risoluzione 2467 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che ha riconosciuto la violenza di genere contro le donne come una forma di persecuzione ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato⁷⁰. Questa disposizione è in linea con la Convenzione di Istanbul (articolo 60).

In sintesi, sebbene sia impossibile abbattere il soffitto di cristallo di un organo ancora prevalentemente maschile come il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, l'Agenda WPS continua ad avere molto da offrire, specialmente se interpretata alla luce degli strumenti giuridici esistenti che impongono obblighi specifici agli Stati ratificanti.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Articolo 2(3). A questo proposito, si veda Micaela Frulli, *Article 2*, in S. De Vido, M. Frulli (eds.), *Preventing*, cit., p. 95.

⁷⁰ UNSCR 2467 (2019), cit., par. 31.