

Osservatorio di Politica internazionale



Senato
della Repubblica
Camera
dei deputati
Ministero
degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

La prospettiva di genere nelle missioni delle Forze Armate italiane:

il ruolo dei *Gender Advisors* e dei *Gender Focal Points*

Maggio 2022

189

Approfondimenti

Osservatorio di Politica Internazionale
Approfondimenti per la Camera dei deputati
A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

**La prospettiva di genere nelle missioni delle
Forze Armate italiane:
il ruolo dei *Gender Advisors* e dei *Gender
Focal Points***

di Francesca Sterzi¹

maggio 2022

¹ Francesca Sterzi, PhD - Consulente e ricercatrice freelance esperta di Sicurezza, Difesa e formazione di personale internazionale nell'ambito di istituzioni civili e militari. Ha svolto le funzioni di Political Advisor in contesti addestrativi. Ufficiale appartenente al bacino della Riserva selezionata dell'Esercito italiano. Membro di Innov@Difesa, il network italiano per l'innovazione della Difesa e della sezione italiana di *Women in International Security*.

S O M M A R I O

Abstract	4
Introduzione e <i>framework</i> normativo	5
2. L'attuazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza a livello nazionale	7
3. L'Agenda DPS in teatro operativo: il ruolo dei <i>Gender Advisors</i> e dei <i>Gender Focal Points</i>	9
4. Esempi dai teatri: l'impiego dei <i>Gender Advisors</i> in Libano ed Afghanistan, e dei <i>Gender Focal Points</i> in Kosovo	14
5. Conclusioni e raccomandazioni	19

Abstract

Con l'approvazione della Risoluzione 1325, il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha riconosciuto l'importanza di adottare una prospettiva di genere nella valutazione dell'impatto dei conflitti, nonché lo specifico contributo delle donne nei processi di pace.

I *Gender Advisors* e i *Gender Focal Points*, a cui la Difesa dedica specifici percorsi formativi, giocano un ruolo centrale ai fini dell'attuazione dei principi della Risoluzione 1325 e dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza nei teatri operativi in cui sono impegnati i contingenti italiani. Con esempi dalle missioni in Libano, Afghanistan e Kosovo, è possibile comprendere l'importanza di applicare la prospettiva di genere sia nell'implementazione di progetti a favore della popolazione locale, sia al fine di garantire una migliore pianificazione e condotta delle operazioni.

A partire dalla fruttuosa esperienza maturata, l'Italia dovrebbe continuare ad investire sulla formazione e sull'impiego di queste figure a livello strategico, operativo e tattico.

Introduzione e *framework* normativo

Adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite il 31 ottobre 2000, la Risoluzione 1325² dedicata al tema “Donne, Pace e Sicurezza” (*Women, Peace and Security – WPS*) rappresenta una pietra miliare nella storia dell'Organizzazione, della riflessione internazionale in merito ai conflitti armati, e della lotta per la parità di genere. Per la prima volta, il supremo organismo votato al mantenimento della pace e sicurezza internazionali adottava una prospettiva di genere³ nella valutazione dell'impatto dei conflitti armati e riconosceva la specificità del contributo delle donne nelle fasi di prevenzione, risoluzione e ricostruzione post-bellica.

La Risoluzione, rivolta alle stesse Nazioni Unite, agli Stati Membri ed alla società civile, riconosce nello specifico il ruolo delle donne nei processi di pace e ne sollecita il coinvolgimento, sia a livello locale che globale; ne sottolinea le speciali esigenze di protezione durante i conflitti ed invoca il rispetto dei loro diritti; afferma la necessità di introdurre una formazione specifica per tutto il personale, civile e militare, impiegato nelle missioni di *peacekeeping*; e richiede di adottare una lettura di genere (*gender mainstreaming*) nell'implementazione e valutazione di tutte le attività relative alla pace e alla sicurezza condotte sotto l'egida delle Nazioni Unite.

I contenuti della Risoluzione 1325, da cui è scaturita ciò che viene comunemente appellata come *Women, Peace and Security Agenda*⁴, vengono suddivisi in quattro “pilastri”: partecipazione e rappresentazione; prevenzione; protezione; soccorso e recupero.

Il pilastro della partecipazione mira ad assicurare un'equa rappresentazione delle donne nei processi decisionali e negoziali relativi alla pace e alla sicurezza, a livello locale, nazionale ed internazionale, in ambito pubblico e privato. Include raccomandazioni in merito ad una maggiore presenza femminile nei ruoli di mediazione, negoziazione, nonché tra il personale civile e militare delle missioni di *peacekeeping*, nelle forze di polizia e tra il personale addetto all'assistenza umanitaria. Richiede, inoltre, maggiore supporto alle iniziative femminili di supporto alla pace a livello locale.

Con il termine prevenzione si fa riferimento all'integrazione della prospettiva di genere nei sistemi di allerta precoce dei conflitti, nonché all'inclusione delle donne e dei loro specifici bisogni nelle attività di prevenzione e disarmo. Include, inoltre, le misure volte a prevenire la violenza di genere attraverso il contrasto all'impunità dei colpevoli di reati sessuali nel

² UN Security Council, *Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security*, 31 ottobre 2000, [https://undocs.org/S/RES/1325\(2000\)](https://undocs.org/S/RES/1325(2000)).

³ Con il termine “genere” si indica l'insieme delle caratteristiche attribuite a uomini e donne dal punto di vista socio-culturale, quale l'attribuzione di ruoli e norme di comportamento. Il genere assume, quindi, una dimensione e valenza culturale che supera la mera differenza biologica e che risulta, pertanto, mutevole nel tempo e nello spazio.

⁴ “*Women, Peace and Security Agenda*” (agenda Donne, Pace e Sicurezza - DPS) è sostanzialmente utilizzato come termine onnicomprensivo stante ad indicare una variegata serie di iniziative, internazionali, regionali, nazionali e locali, sia pubbliche che private, volte ad applicare la lente di genere alle cause e conseguenze dei conflitti e le relative forme di violenza; v. Paul Kirby and Lara J. Sheperd, “Women, Peace, and Security: Mapping the (Re)Production of a Policy Ecosystem”, in *Journal of Global Security Studies*, vol. 6, n. 3 (settembre 2021), p. 2, <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa045>.

contesto dei conflitti. Altre strategie di prevenzione si concentrano sul contrasto di norme, attitudini e comportamenti discriminatori con il coinvolgimento attivo di uomini e ragazzi.

Il pilastro della protezione fa riferimento al rispetto e alla promozione dei diritti delle donne nelle situazioni di conflitto ed emergenza umanitaria; include la protezione delle stesse dalla violenza di genere⁵ e, in particolare, da quella sessuale. Il pilastro relativo al soccorso e recupero mira ad assicurare che i bisogni di assistenza specifica delle donne siano adeguatamente affrontati, ad esempio in relazione al supporto fornito agli sfollati interni e nell'assistenza umanitaria, nella progettazione dei campi per rifugiati, nelle attività di rimpatrio e reinsediamento, ma anche nei programmi di disarmo, smobilitazione e reintegrazione (*disarmament, demobilisation and reintegration* – DDR).

Come sottolineato dal Segretario Generale nel suo primo rapporto relativo all'implementazione della Risoluzione 1325⁶, infatti, le donne non sono solo vittime dei conflitti, ma possono anche esserne agenti, ricoprendo ruoli di combattimento attivo e/o di supporto, sia per cooptazione e necessità, che a seguito di sincera adesione ideologica alle ragioni delle parti in causa. Inoltre, promuove il rafforzamento delle capacità delle donne di partecipare attivamente ai processi di soccorso e recupero nelle situazioni di conflitto e post-conflitto.

Le risoluzioni successivamente adottate sul tema Donne, Pace e Sicurezza ne hanno ulteriormente sostanziato l'Agenda (Agenda DPS), costruendo un vero e proprio *policy framework* che affronta il ruolo delle donne nei conflitti armati e l'impatto degli stessi sotto molteplici aspetti. Il tema ha acquisito un ruolo di primo piano nelle attività del Consiglio e, dal 2000 ad oggi, sono seguite ulteriori risoluzioni, di cui l'ultima in ordine cronologico risale ad ottobre 2019⁷. Le stesse possono essere suddivise in due gruppi tematici⁸: quelle relative alla partecipazione delle donne nei processi di pace e nella prevenzione dei conflitti⁹; e quelle relative alla prevenzione e contrasto della violenza sessuale nei conflitti armati¹⁰.

Può essere interessante sottolineare che, tra i documenti appartenenti al primo gruppo, la Risoluzione 2242, adottata in occasione del quindicesimo anniversario della Risoluzione 1325 nell'ottobre del 2015, affronta il ruolo delle donne nel contrasto al terrorismo e

⁵ Con il termine “violenza di genere” (*gender-based violence*) ci si riferisce genericamente a tutti quegli atti di violenza psicologica, fisica, sessuale ed economica motivati dalla differenza di genere. Dal momento che gli stessi possono colpire anche gli uomini e i ragazzi, il termine non è da considerarsi sinonimo di violenza contro le donne, benché queste ultime ne siano statisticamente le principali vittime. Esempi di violenza di genere includono: le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, le molestie sessuali, lo stupro, la violenza economica, la violenza domestica.

⁶ Cfr. UN Security Council, *Report of the Secretary-General on Women, Peace and Security*, 16 ottobre 2002, para. 13, <https://undocs.org/S/2002/1154>.

⁷ Si tratta della Risoluzione 2493 del 29 ottobre 2019. Può essere interessante rammentare che la Russia, che all'epoca deteneva la presidenza di turno del Consiglio, presentò una bozza di risoluzione l'anno successivo, ovvero nel ventennale dell'adozione della 1325, che non venne approvata, collezionando 10 astensioni e, oltre al proprio, i voti favorevoli di Cina, Sudafrica, Vietnam e Indonesia. La bozza di risoluzione fu criticata da più parti, rappresentando un tentativo di svalutare e far regredire l'Agenda DPS; v. Gruppo di lavoro delle ONG su donne, pace e sicurezza, *I membri del Consiglio di sicurezza si uniscono per proteggere l'agenda Donne, pace e sicurezza nel suo 20° anniversario*, 30 ottobre 2020, <https://www.womenpeacesecurity.org/?p=25767>.

⁸ V. sito UN Peacemaker: *Security Council Resolutions on Women, Peace and Security*, <https://peacemaker.un.org/node/3384>.

⁹ In particolare: 1889 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015) e 2493 (2019).

¹⁰ In particolare: 1820 (2008), 1888 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) e 2467 (2019).

all'estremismo violento. Altre due risoluzioni, avendo ad oggetto le questioni della tratta degli esseri umani¹¹, nonché dello sfruttamento e l'abuso sessuale nel contesto delle missioni di *peacekeeping*¹², possono considerarsi come contenutisticamente collegate sebbene non tecnicamente ascrivibili all'Agenda DPS.

2. L'attuazione dell'Agenda Donne, Pace e Sicurezza a livello nazionale

Le disposizioni della Risoluzione 1325, nonché quelle successivamente approvate e che nel loro insieme costituiscono l'Agenda DPS non sono giuridicamente vincolanti per gli stati membri, fatti salvi, ovviamente, gli obblighi derivanti dalla Carta delle Nazioni Unite e dal diritto internazionale. Si rammenti che i membri delle Nazioni Unite sono vincolati alle decisioni del Consiglio sulla base dell'Art. 25 della Carta e che la stessa Risoluzione 1325 richiama l'Art. 41, in cui si fa riferimento al potere del Consiglio di adottare misure non implicanti l'uso della forza in caso di inadempienza.

Il sistema di monitoraggio dell'attuazione dell'Agenda DPS è piuttosto articolato e coinvolge il Consiglio di Sicurezza, il Segretario Generale, ed altre entità delle Nazioni Unite, gli stati membri, e diversi attori della società civile internazionale. Nonostante ciò, esattamente in virtù del succitato Art. 25, la primaria responsabilità per l'attuazione dell'Agenda DPS rimane in capo agli stati.

Al fine di fornire uno stimolo alla concretizzazione dell'Agenda, il Consiglio, attraverso due dichiarazioni presidenziali¹³, ha invitato gli stati membri ad elaborare dei Piani d'Azione Nazionali (PAN) e a collaborare con la società civile, in particolare con le associazioni ed i *networks* femminili. I Piani d'Azione sono documenti che delineano l'approccio e le linee d'azione delle istituzioni nazionali per l'implementazione dell'Agenda, definendo gli obiettivi e le attività che verranno intraprese, sia a livello nazionale che internazionale.

L'Italia ha presentato, nel dicembre 2010, il suo primo Piano d'Azione Nazionale (2010-2013); nel novembre 2014 il secondo Piano relativo al periodo 2014-2016; e nel dicembre 2016 il terzo Piano relativo al periodo 2016-2019¹⁴. Nel dicembre 2020, anno del venticinquesimo anniversario della IV Conferenza mondiale delle donne di Pechino e del ventennale della Risoluzione 1325, è stato pubblicato il IV Piano d'Azione Nazionale (2020-2024).

L'elaborazione del PAN è ad opera di un Gruppo di Lavoro Nazionale (*Open-ended Working Group* - OEWG) interministeriale ed aperto a varie entità e *stakeholders* della società civile, specificamente istituito e guidato del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani

¹¹ Ris. 2331 (2016). Si noti che questa è la prima risoluzione mai adottata dal Consiglio sul tema della tratta di esseri umani.

¹² Ris. 2272 (2016).

¹³ V. UN Security Council, *Statement by the President of the Security Council* (S/PRST/2002/32), 31 ottobre 2002, <https://undocs.org/S/PRST/2002/32>; e S/PRST/2004/40, 28 ottobre 2004, <https://undocs.org/S/PRST/2004/40>. I contenuti sono stati ribaditi anche nello *Statement* S/PRST/2005/52, 27 ottobre 2005, <https://undocs.org/S/PRST/2005/52>.

¹⁴ Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, *IV Piano d'Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza (2020-2024), in attuazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza 1325 (2000)*, 10 dicembre 2020, https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/12/piano_1325_2020-2024.pdf.

(CIDU). Il monitoraggio è affidato al CIDU stesso, incaricato di compilare un *progress report* a cadenza annuale, e al succitato *Working Group*. È opportuno sottolineare che l'Italia ha stanziato appositi fondi pubblici per l'attuazione del PAN, distinguendosi positivamente nel panorama internazionale¹⁵.

Il Piano è organizzato sulla base di quattro Obiettivi, per ciascuno dei quali vengono indicate le azioni da intraprendere, gli *stakeholders* rilevanti, ed una serie di indicatori per valutarne la messa in atto. I quattro obiettivi hanno ad oggetto:

- 1) Il ruolo delle donne nei processi di pace e nei processi decisionali;
- 2) La prospettiva di genere nelle operazioni di pace;
- 3) L'*empowerment* delle donne, la parità di genere e la protezione dei diritti umani di donne e bambine/i in aree di conflitto e post-conflitto;
- 4) Attività di comunicazione, *advocacy* e formazione, a tutti i livelli, sull'Agenda DPS e le questioni connesse, accrescendo al contempo le sinergie con la società civile.

Ai fini del presente studio, risulta utile concentrare l'attenzione sull'Obiettivo n. 2 relativo alla promozione della prospettiva di genere nelle operazioni di pace e al rafforzamento del ruolo delle donne nelle Forze Armate e nelle Forze di Polizia. In particolare, tra le azioni che sostanziano l'Obiettivo n. 2, vi è quella di aumentare il numero di *Gender Advisors* nelle missioni e nelle organizzazioni internazionali e continuare ad erogare formazione specifica per questi ultimi, nonché, più in generale, sull'Agenda DPS e le questioni di genere.

Come si vedrà, quella del *Gender Advisor* è una figura chiave per la concretizzazione dei propositi dell'Agenda DPS nei contesti operativi, oltre ad essere punto di riferimento per l'applicazione degli stessi a livello organizzativo.

L'adozione della Risoluzione 1325 è coincisa, in Italia, con l'apertura alle donne dell'arruolamento volontario nelle Forze Armate e nel Corpo della Guardia di Finanza¹⁶. La sincronia tra i due eventi ha permesso un'integrazione immediata tra i principi dell'Agenda DPS e la contestuale necessità di includere le pari opportunità e la prospettiva di genere nell'organizzazione militare italiana¹⁷.

Nel 2000 venne creata, presso lo Stato Maggiore Difesa, la Sezione "Personale Militare Femminile", poi assorbita dall'attuale Sezione "Politiche di Genere" del I Reparto Personale dello Stato Maggiore della Difesa, creata nel 2012 e composta da personale sia femminile che maschile. La sezione rappresenta il referente per l'implementazione dell'Agenda DPS in ambito militare ed ha il compito di coordinare le iniziative legislative, organizzative, formative e comunicative sulla specifica tematica¹⁸.

¹⁵ In particolare, per il III Piano d'Azione furono stanziati 4 milioni di euro, mentre 3 milioni sono stati stanziati per il IV, ovvero un milione di euro per i primi tre anni; V. MAECI, *Donne, Pace e Sicurezza: 20 anni dalla Risoluzione ONU*, 31 ottobre 2020, <https://www.esteri.it/?p=1533>.

¹⁶ V. Legge 20 ottobre 1999, n. 380, *Delega al Governo per l'istituzione del servizio militare volontario femminile* (GU n.255 del 29-10-1999), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1999/10/29/099G0468/sg>.

¹⁷ V. Rosa Vinciguerra (a cura di), *Donne, pace e sicurezza. L'esperienza delle Forze Armate italiane*, Roma, Informazioni della Difesa, 2018, p. 91.

¹⁸ V. Stato Maggiore della Difesa, *Linee Guida in materia di pari opportunità, tutela della famiglia e della genitorialità*, 2017, p. XII.

La sezione partecipa alla stesura del Piano d'Azione Nazionale e rappresenta il punto di contatto con i principali consessi internazionali sulla tematica, quali, ad esempio, il NATO *Forum on Gender Perspectives* e la *Commission on the Status of Women (CSW)* delle Nazioni Unite. Di particolare rilevanza è il contributo della sezione nell'elaborazione, implementazione e valutazione dei programmi formativi, anche per quanto concerne i *Gender Advisors* e i *Gender Focal Points*.

Nel 2014, nell'ambito del processo di revisione dello strumento militare iniziato dalla Legge n. 244 del 2012¹⁹, è stato istituito il Consiglio Interforze²⁰ sulla prospettiva di genere, composto in egual misura di personale maschile e femminile, che ha il compito di sostenere il Capo di Stato Maggiore della Difesa nella stesura e nel monitoraggio delle direttive sui temi delle pari opportunità e della prospettiva di genere. Di particolare rilevanza è il contributo del Consiglio in tutti quei consessi internazionali in cui la Difesa è chiamata ad esprimere la propria posizione riguardo l'attuazione delle Risoluzioni rilevanti in materia²¹.

In termini generali, il ruolo delle Forze Armate nell'attuazione dell'Agenda DPS si riflette nella centralità assunta dal Ministero della Difesa quale *stakeholder* del Piano d'Azione Nazionale. È opportuno sottolineare che tale attuazione assume una duplice dimensione, trattandosi, essenzialmente, di integrare la prospettiva di genere e, più specificamente, i contenuti dell'Agenda DPS, sia sul piano organizzativo interno, sia sul piano delle attività condotte sul suolo nazionale, che nei teatri operativi.

3. L'Agenda DPS in teatro operativo: il ruolo dei *Gender Advisors* e dei *Gender Focal Points*

L'attuazione dell'Agenda DPS e l'integrazione della prospettiva di genere si realizza sui tre livelli di responsabilità degli interventi militari: strategico, operativo e tattico²². A livello

¹⁹ Legge 31 dicembre 2012, n. 244, *Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia* (GU n.13 del 16-01-2013), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/01/16/13G00013/sg>.

²⁰ V. D.Lgs. 28 gennaio 2014, n. 7, *Disposizioni in materia di revisione in senso riduttivo dell'assetto strutturale e organizzativo delle Forze armate ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettere a), b) e d) della legge 31 dicembre 2012, n. 244* (GU Serie Generale n.34 del 11-02-2014 - Suppl. Ordinario n. 12), <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/02/11/14G00014/sg>. Il Consiglio Interforze ha sostituito il Comitato Consultivo del Capo di Stato Maggiore della Difesa e del Comandante Generale del Corpo della Guardia di Finanza, costituito con Provvedimento Interministeriale del 19 giugno 2000, ai sensi dell'art. 1, c. 3, della Legge 380/1999, al fine di supportare l'inserimento del personale femminile. Il Comitato era composto "da 11 componenti a maggioranza femminile, in possesso di adeguate esperienze e competenze nelle materie di interesse del Ministero della Difesa e del Ministero delle Finanze sempre comunque inerenti alla presenza femminile"; v. Stato Maggiore della Difesa, *Il servizio militare femminile. Relazione sull'attività del Comitato Consultivo...*, 2006, p. 6, https://www.difesa.it/Content/Documents/30991_serfemm.pdf.

²¹ V. Rosa Vinciguerra (a cura di), *Donne, pace e sicurezza*, cit., p. 93. Il livello strategico è quel "livello di guerra al quale una nazione o un gruppo di nazioni determinano una serie di obiettivi di sicurezza nazionali o multinazionali e dispiegano le proprie risorse nazionali, comprese quelle militari, per conseguirli". Il livello operativo è il "livello della guerra nel quale vengono pianificate, condotte e sostenute campagne ed operazioni maggiori volte al raggiungimento di obiettivi strategici all'interno di teatri o aree di operazioni". Il livello tattico si definisce come "livello di guerra in cui battaglie e combattimenti vengono pianificati ed eseguiti allo scopo di realizzare gli obiettivi assegnati alle formazioni ed alle unità tattiche". V. Stato Maggiore della Difesa, *Glossario dei termini e delle definizioni* (SMD-G-024), ed. 2007, agg. 1-2009, p. 186.

²² V. Rosa Vinciguerra (a cura di), *Donne, pace e sicurezza*, cit., p. 70.

strategico ciò significa includere i principi della Risoluzione 1325 e l'Agenda DPS nel mandato dell'operazione e monitorarne il rispetto. A livello operativo implica applicare la lente di genere nella pianificazione delle operazioni, ovvero nell'analisi del mandato, dell'ambiente operativo e delle forze in campo.

Ciò ha un impatto sulle modalità di svolgimento di varie attività, tra cui la conoscenza situazionale (*situational awareness*), l'intelligence, la condivisione di informazioni, l'analisi della missione e l'interazione con la società civile. Sul piano tattico significa incorporare la conoscenza e la consapevolezza della dimensione di genere nella condotta delle attività quotidiane, sia al fine di comprendere i bisogni di sicurezza della popolazione locale nelle loro specificità contestuali e per coinvolgere attivamente le donne nei processi di sicurezza, che per migliorare la condotta delle operazioni e renderle più sicure, dal momento che, spesso, una visione stereotipata del ruolo femminile o l'indisponibilità di personale femminile per effettuare perquisizioni su donne locali ha avuto conseguenze negative in termini di protezione delle forze, nonché di potenziali violazioni dei diritti e il rispetto per gli usi e costumi locali²³.

Sebbene la carica non sia esplicitamente prevista dalla Risoluzione 1325²⁴, nell'ultimo decennio la figura del *Gender Advisor* (GENAD) è divenuta sempre più comune nelle organizzazioni militari a tutti i livelli. In termini generali, il GENAD è un membro dello staff del Comandante incaricato di dare attuazione ai principi dell'Agenda DPS e di assicurare l'adozione della prospettiva di genere.

Ad esso si affianca la figura del *Gender Focal Point* (GFP), il quale ha il compito di integrare detta prospettiva a livello della singola unità di impiego di cui fa parte - sia essa personale, intelligence operativa, operazioni correnti, logistica e sanità, pianificazione, etc. In estrema sintesi, il *Focal Point* nei contesti operativi rappresenta la diramazione dell'attività del GENAD sul campo e ne costituisce il raccordo con il livello di Comando. Si noti che né i GENADs, né i GFPs sono da intendersi ad esclusivo appannaggio del personale femminile, sebbene le cariche siano frequentemente ricoperte da donne.

Per quanto concerne le Nazioni Unite, al netto della complessa rete di entità che si occupano di prospettiva di genere, la cui trasversalità non va dimenticata, il riferimento per le missioni aventi componente militare è il *Department of Peace Operations* (DPO – ex *Department of Peacekeeping Operations*, DPKO). Il ruolo dei GENADs e dei GFPs sono definiti dalle DPKO/DFS *Guidelines: Integrating a Gender Perspective into the Work of the United Nations Military in Peacekeeping Operations*, emanate nel 2010 e attualmente in corso di revisione.

Il GENAD militare, essendo parte dello staff del *Force Commander*, ha il compito di guidare e coordinare l'implementazione del mandato del Consiglio di Sicurezza in materia di Agenda

²³ Con “protezione delle forze” (*force protection*) si intende “l'insieme delle misure e mezzi per ridurre al minimo la vulnerabilità del personale, delle installazioni, dei mezzi e delle operazioni rispetto a qualsiasi minaccia ed in ogni circostanza, al fine di preservare la libertà d'azione e l'efficienza operativa delle forze”; v. Stato Maggiore della Difesa, *Glossario dei termini e delle definizioni*, cit., p. 257. La sottovalutazione del ruolo femminile in combattimento ha portato a gravi perdite in diversi casi.

²⁴ V. Gabriella Venturini (a cura di), *L'integrazione della prospettiva di genere nelle operazioni internazionali. Manuale di formazione e commenti*, Sanremo, Istituto di Diritto Internazionale Umanitario, 2019, p. 21, https://iihl.org/wp-content/uploads/2020/06/GenderHandbook_ITA.pdf.

DPS nell'ambito della componente militare delle missioni ONU, sotto la guida del GENAD della missione. I GFPs, che operano sotto la guida dei propri team leaders e del GENAD militare, sono responsabili dell'implementazione dell'Agenda DPS a livello tattico.

In ambito NATO, il ruolo del GENAD è definito dalla Bi-Strategic Command Directive 40-1: *Integrating Gender Perspective into the NATO Command Structure*. Adottata nel 2009 e sottoposta a revisione l'ultima volta nel 2021²⁵, affida al GENAD il compito di fornire assistenza e supporto operativo al Comandante e al personale nell'implementazione dell'Agenda DPS, oltre a garantire l'adozione della prospettiva di genere ed il *gender mainstreaming*. Il GENAD è, dal punto di vista funzionale, parte dello staff del Comandante a cui risponde direttamente, e può essere dispiegato sia a livello di *Headquarters* (HQs), che a livello operativo e tattico.

In sostanza, entrambi i Comandi Strategici NATO (*Allied Command Operations* – ACO, con sede a Mons, in Belgio, e *Allied Command Transformation* – ACT, con sede a Norfolk, Virginia) dispongono di un GENAD che, oltre ad assistere il proprio Comandante, coordina gli altri GENADs nelle strutture subordinate e nelle missioni a guida NATO²⁶. Il GENAD partecipa alla pianificazione delle missioni/operazioni, e la sua attività è trasversale a tutte le aree funzionali.

In particolare, tra i compiti del GENAD vi sono²⁷: la consulenza in merito alla Risoluzione 1325 e risoluzioni collegate; assicurare sincronicità ed unità di intenti con il resto dello staff del Comandante; mantenere una relazione funzionale con gli altri GENADs e GFPs in ambito NATO, fornendo supporto, quando richiesto, al *NATO Committee on Gender Perspectives*; assicurare il coordinamento interfunzionale con altre entità di cui è parte a livello di HQ, soprattutto nell'ambito della pianificazione delle operazioni; fornire supporto ai Comandi operativi schierati; fornire analisi di genere ed integrare i rapporti periodici con le proprie considerazioni; fornire il proprio contributo nell'elaborazione e revisione della dottrina ed altri documenti; e contribuire all'educazione e al training rilevante in ambito NATO.

Per quanto concerne i *Gender Focal Points*, la Direttiva indica i seguenti compiti: avanzare l'integrazione della prospettiva di genere tramite l'implementazione dell'Agenda DPS; integrare detta prospettiva nello svolgimento delle attività quotidiane; supportare l'attività di *gender mainstreaming* del Comando; mantenere il dialogo funzionale con il GENAD, supportarne l'attività di analisi, monitoraggio e *reporting*, oltre ad effettuare quest'ultimo lungo la propria catena di comando. Spesso, il ruolo di GFP è svolto in concomitanza con altri incarichi.

²⁵ NATO, Bi-Strategic Command Directive 040-001: *Integrating Gender Perspective into the NATO Command Structure*, 20 ottobre 2021, https://natolibguides.info/ld.php?content_id=33969175. La direttiva integra la Risoluzione 1325 nella dottrina militare NATO e fornisce una guida per l'applicazione della prospettiva di genere sia nella struttura militare NATO a tutti i livelli, che nella condotta delle operazioni. Sul piano politico, la NATO ha adottato la prima NATO/EAPC *Policy on Women, Peace and Security* nel 2007. Durante il vertice di Lisbona del 2010 è stato adottato il Primo Piano d'Azione per supportarne l'implementazione. Sia la *Policy* che il Piano d'Azione sono stati rivisti in occasione del vertice di Bruxelles nel 2018.

²⁶ V. Rosa Vinciguerra (a cura di), *Donne, pace e sicurezza*, cit., p. 62.

²⁷ V. NATO, Bi-Strategic Command Directive 040-001, cit., Annex B.

Per entrambe le figure, la Direttiva sottolinea la centralità della formazione. La NATO ha individuato nel *Nordic Centre for Gender in Military Operations* (NCGM), che si trova in Svezia, il referente per lo sviluppo e l'erogazione dell'educazione e del training in materia di genere.

Parte fondamentale dell'attività del GENAD è la compilazione dell'"annesso gender" (*Gender Annex*) nella fase di pianificazione della missione e delle operazioni. Tale documento, e le relative appendici, rappresenta la trasposizione concreta della prospettiva di genere alla specifica realtà operativa²⁸. In estrema sintesi, la struttura dell'annesso si compone dei riferimenti documentali rilevanti, di una parte generale che descrive la situazione, ed una parte operativa dove vengono indicati i compiti di ciascuna unità, definiti i meccanismi di coordinamento, identificati i GFPs e i loro specifici compiti.

Per quanto concerne l'ambito nazionale, il dispiegamento di *Gender Advisors* ha preso avvio nel 2014. Nel giugno dello stesso anno, è stato organizzato dallo Stato Maggiore della Difesa il primo corso per GENAD, riservato agli Ufficiali delle Forze Armate e dell'Arma dei Carabinieri.²⁹ I pacchetti formativi elaborati in ambito ONU e NATO costituiscono la base su cui vengono elaborati i contenuti del "Corso italiano per Gender Advisor".

Quest'ultimo affronta sia i contenuti dell'Agenda DPS e l'integrazione della prospettiva di genere nelle operazioni, che gli aspetti organizzativi. Ha la durata di tre settimane suddivise in circa cento ore composte di lezioni, esercitazioni e discussione di casi studio. La prima settimana prevede la frequenza dei corsi disponibili sulla piattaforma di formazione online della NATO relativi alla conduzione delle attività militari secondo la prospettiva di genere e al ruolo del GFP, nonché ai principi del processo di pianificazione. In questa fase è previsto anche lo studio del *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations* elaborato dal *Department of Peace Operations* (DPO) dell'ONU, nonché delle diverse risoluzioni che sostanziano l'Agenda DPS e dei principali documenti NATO e nazionali in materia, tra cui il PAN.

La seconda settimana, in presenza, si concentra sullo studio della prospettiva di genere nell'organizzazione interna e sulle modalità per prevenire discriminazioni e comportamenti scorretti tra il personale maschile e femminile. La terza settimana si concentra sul ruolo del GENAD in teatro operativo, in particolare sul collegamento tra gli argomenti studiati e l'attività svolta da tale figura sia nella fase di pianificazione, che di condotta delle operazioni. Vengono svolte esercitazioni di pianificazione finalizzati all'integrazione della prospettiva di genere ed esercizi volti alla compilazione del succitato annesso gender.

La formazione avviene anche attraverso simulazioni, soprattutto per quanto concerne l'operato dei *female engagement teams* (FETs)³⁰, strumento rivelatosi utile per l'interazione con

²⁸ La NATO ha definito in una specifica pubblicazione, la *Gender Functional Planning Guide* pubblicata dall'Allied Command Operations nel luglio 2015, le modalità attraverso cui integrare la prospettiva di genere in tutti i livelli di pianificazione. In essa viene anche illustrata la struttura tipica di un *gender annex*, nonché delle appendici relative alla *Conflict-related Sexual and Gender-based Violence*, al *Monitoring and Reporting*, e ai *NATO standards of behaviour*.

²⁹ Ministero della Difesa, *Difesa: al via il primo corso italiano per Gender Advisor organizzato da SMD*, 9 giugno 2014, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/corso_Gender_Advisor.aspx.

³⁰ I FETs sono squadre composte da personale militare esclusivamente femminile (ma nella prassi sono stati impiegati anche teams misti) dispiegate con lo specifico compito di interagire con la popolazione locale. La pratica è stata introdotta dai contingenti statunitensi in Iraq con il nome di "Team Lionesses" tra il 2003 e il 2004, soprattutto allo scopo di effettuare perquisizioni sulle donne, per poi essere applicata anche nel teatro

le donne locali, anche a scopo informativo, soprattutto nel teatro afghano. A questo scopo, personale del *Multinational CIMIC Group*, reparto multinazionale interforze della NATO a guida italiana con sede a Motta di Livenza, partecipa all'erogazione del corso, in quanto le attività afferenti alla cooperazione civile-militare (*Civil-Military Cooperation - CIMIC*)³¹ sono fondamentali per il lavoro del GENAD.

Quest'ultimo, inoltre, diviene una necessaria figura di coordinamento, proprio attraverso la collaborazione con la cellula CIMIC, con le organizzazioni ed entità civili, internazionali e locali, già operanti in teatro, al fine di evitare la dispersione di risorse e la duplicazione. Si noti che lo stesso *Multinational CIMIC Group* organizza corsi formativi per FETs³². Anche personale dell'Arma dei Carabinieri di stanza presso il *Centre of Excellence for Stability Police Units* (CoESPU) di Vicenza interviene in qualità di formatore. Di fondamentale importanza, inoltre, sono le testimonianze e le lezioni apprese condivise con i frequentatori dal GENAD di stanza al Comando Operativo di Vertice Interforze (COVI, ex COI) e dai GENADs presenti in vari teatri operativi.

La gamma degli argomenti trattati è piuttosto ampia e comprende, tra gli altri, i principi fondamentali del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, la cornice normativa nazionale ed europea in materia di pari opportunità, approfondimenti sui meccanismi culturali ed antropologici della violenza di genere, le specificità di quest'ultima e la condizione dei bambini nei conflitti armati, il fenomeno delle mutilazioni genitali femminili, e quelli dello sfruttamento e l'abuso sessuale.

A partire dal 2017, lo Stato Maggiore della Difesa ha anche avviato un corso per *Gender Matter Focal Point* destinato ai sottufficiali, uomini e donne, dal grado di Maresciallo Ordinario (e corrispondenti) alla qualifica di Primo Luogotenente (e corrispondenti), ed Assistenti Amministrativi della Difesa. Come detto, il GFP ha il compito di rappresentare "l'antenna" del GENAD nella propria unità di impiego e di coadiuvarne l'azione. I frequentatori devono possedere almeno otto anni d'anzianità di servizio, esperienza in incarichi di comando e/o gestione delle risorse umane e conoscenza del processo di pianificazione delle operazioni.

Il corso è articolato su due settimane, di cui la prima a distanza con lo studio di materiali e la frequenza dei corsi virtuali NATO, e la seconda incentrata sulla normativa nazionale ed

afghano con compiti più ampi. L'impiego dei FETs è ora una pratica consolidata sia nelle missioni a guida NATO, che ONU, ma la loro efficacia è tuttora oggetto di dibattito, v. ad esempio, Gabrielle Cook, "Counterinsurgency and Female Engagement Teams in the War in Afghanistan", in *E-International Relations*, 16 agosto 2015, <https://www.e-ir.info/?p=57544>. Carenze sono state riscontrate, in particolare, in merito alla preparazione sulla cultura, gli usi locali e la realtà operativa, nonché poca chiarezza in merito alla missione. Inoltre, sebbene i FETs rappresentino un'occasione di maggior coinvolgimento del personale femminile in uniforme, essi rischiano di riproporre una stereotipizzazione del ruolo di quest'ultimo; v. Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, *Female Engagement Teams. A CCOE Observation Paper*, dicembre 2019, <https://www.cimic-coe.org/resources/cimic-messenger/female-engagement-teams.pdf>.

³¹ Si definisce cooperazione civile-militare "Il coordinamento e la cooperazione, in supporto della missione, tra il Comandante NATO e gli attori civili, ovvero la popolazione locale e le autorità nazionali, nonché le organizzazioni ed agenzie internazionali, nazionali e non governative"; v. Stato Maggiore della Difesa, *Glossario dei termini e delle definizioni*, cit., p. 98.

³² V. CIMIC Group, *Female Engagement Course...*, 17 novembre 2021, <https://mncg.org/int/en/article/579/female-engagement-course-fec-01-22-from-04-04-2022-to-08-04-2022>.

internazionale in materia di pari opportunità, non discriminazione, violenza di genere, e l'integrazione della prospettiva di genere in ambito militare.

A completamento dell'offerta formativa, si noti che non è infrequente l'autorizzazione a beneficio di ufficiali e sottufficiali, sia delle Forze Armate che dell'Arma dei Carabinieri, alla partecipazione a corsi di formazione e seminari all'estero, tra cui si cita, ad esempio, quelli organizzati sul tema dal succitato NCMG e dall'*European Security and Defense College*. Inoltre, a riprova del fatto che l'applicazione delle "lenti" di genere rappresenta una necessità trasversale, specifici moduli sono sovente inseriti all'interno del programma formativo di corsi ed eventi non esclusivamente incentrati sulla tematica.

4. Esempi dai teatri: l'impiego dei *Gender Advisors* in Libano ed Afghanistan, e dei *Gender Focal Points* in Kosovo

In Libano, l'impiego istituzionalizzato di un *Gender Advisor* nello staff del Comandante dell'Operazione "Leonte" ha preso avvio nel Maggio 2019; la carica era stata in precedenza ricoperta da un ufficiale con doppio incarico³³. È importante sottolineare che, ancor prima di questo passo, l'attività intrapresa in ambito CIMIC – spesso tramite lo strumento dei c.d. *quick impact projects* (QIPs) – dal contingente italiano dispiegato nel *Sector West* si è rivelata particolarmente fruttuosa, avendo anche mostrato specifica attenzione per l'applicazione della prospettiva di genere.

Non a caso, fino al 2019, oltre la metà dei fondi stanziati annualmente a livello nazionale per le attività CIMIC sono stati destinati al contesto libanese³⁴. Si pensi, ad esempio, alle attività condotte dai *Female Assessment Analysis and Support Teams* (FASTs), operanti in concerto con i *Tactical Community Outreach Teams* (TCOT), specializzati nel contatto diretto con la popolazione³⁵. Particolarmente notevole è stata l'esperienza maturata, già nel 2007, dal "Team Delta" (dalla lettera "D" di donna, Delta in alfabeto NATO), assetto completamente al femminile composto da personale del 186° Reggimento e del 183° Reggimento della Brigata Paracadutisti "Folgore", incaricato di comunicare direttamente con la popolazione locale femminile (e le relative associazioni) nella parte meridionale del Libano.

³³ V. Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, *Terzo Progress Report annuale relativo al Terzo Piano d'Azione Nazionale su Donne, Pace e Sicurezza, 2016 – 2020, in attuazione della UNSCR 1325(2000)*, 16 luglio 2020, p. 10, https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/09/progress_report_2019_-_versione_italiana.pdf. V. anche Paolo Crippa e Lorenzo Marinone, *UNIFIL: 40 anni di missione strategica per il Libano e per l'Italia*, Roma, Centro Studi Internazionali, 2019, p. 23-24, <https://www.cesi-italia.org/articoli/1154/unifil-40-anni-di-missione-strategica-per-il-libano-e-per-litalia>.

³⁴ V. Camera dei Deputati-Servizio Studi, "La partecipazione italiana alle attività CIMIC ("Civil Military Co-operation)", in *Dossier*, n. 188 (3 febbraio 2022), p. 3, <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/PDF/DI0441.pdf>. Tale importo ammontava a circa 1,3 miliardi su 2,1 miliardi. Nel 2020 tale importo è stato ridotto a 940.000 euro (44,8 per cento del totale).

³⁵ V. Ministero della Difesa, *Missione UNIFIL: attività CIMIC, outreach e di solidarietà*, 1 aprile 2019, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/UNIFIL/notizie_teatro/Pagine/Missione_UNIFIL_attivita_CIMIC_outreach_e_di_solidarieta.aspx. Nell'articolo si sottolinea: "A riguardo, di rilevante importanza, per il numero di interazioni effettuate, l'attività condotta dal TCOT con il supporto dei FAST nella città di Marakah, cittadina di quasi 14.000 abitanti, tra le più popolate del Settore Ovest. La base di Shama, sede del contingente italiano, ha fatto da cornice alla visita di più di 20 bambine provenienti dall'orfanotrofio femminile di Tibnin".

Le attività svolte avevano lo scopo di ascoltare le esigenze delle donne e delle bambine e di conoscerne le realtà, la cultura e le varie forme di attivismo socio-culturale, anche tramite incontri formali ed informali, stabilendo un dialogo mutualmente vantaggioso ma difficilmente praticabile in assenza di quel vincolo fiduciario venutosi a creare tra le donne locali e quelle in uniforme³⁶.

Le attività a favore della popolazione femminile, per cui il GENAD rappresenta il principale riferimento nella catena di comando, possono essenzialmente essere raggruppate in interventi nel campo dell'assistenza sanitaria, della formazione professionale e scolastica, del sostegno alla piccola imprenditoria e della comunicazione/*outreach*.

Dopo un fisiologico rallentamento dovuto all'emergenza Covid-19, tra le attività più recentemente condotte nel teatro libanese a favore della popolazione femminile sono da segnalarsi, ad esempio, l'organizzazione di corsi basici di lingua italiana online³⁷; di un corso di primo soccorso per adulti e bambini, a beneficio di circa 70 donne tenuto dai medici militari della Brigata Alpina "Taurinense", nonché di igiene alimentare e preparazione di conserve finalizzate alla vendita e, quindi, a favorire una maggiore emancipazione economica³⁸.

In occasione della giornata internazionale delle donne, la GENAD del contingente italiano, ha riunito una rappresentanza del personale femminile delle unità costituenti l'intero Contingente per ricordare l'importanza della Risoluzione 1325 e dell'Agenda DPS³⁹, a testimonianza della necessità di garantire impegno e formazione continuativi. Il personale femminile del contingente italiano in Libano si attesta attualmente al 5% della forza complessiva e ricopre incarichi di comando e responsabilità in ogni settore. Si noti che al *gender mainstreaming* condotto nel contesto di UNIFIL è dedicato un approfondimento specifico nei corsi tenuti dal *Multinational CIMIC Group*⁴⁰.

Per quanto concerne il teatro afghano, con ben 1288 progetti realizzati tra il 2006 e il 2014 nel campo della sanità, dell'istruzione, dell'agricoltura, dei lavori pubblici e della giustizia nella provincia di Herat, teatro del dispiegamento del proprio *Provincial Reconstruction Team*⁴¹ (PRT

³⁶ V. Lucia Locatelli, "Donne militari: l'esperienza del "Team Delta" in Libano", in *Informazioni della Difesa*, n. 6/2007, p. 20-25, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/Approfondimenti/tem%20delta.pdf.

³⁷ Ministero della Difesa, *Missione in Libano: corsi d'italiano online per donne libanesi*, 27 novembre 2020, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/UNIFIL/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Libano_corsi_d_italiano_online_per_donne_libanesi.aspx.

³⁸ Associazione nazionale alpini, *Riprendono le attività del contingente italiano a favore delle donne libanesi*, 14 giugno 2021, <https://www.ana.it/?p=130001>.

³⁹ Ministero della Difesa, *Missione in Libano: International Women's Day*, 8 marzo 2022, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/UNIFIL/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Libano_International_Women_Day.aspx. L'attuale GENAD del contingente italiano dispiegato nel Sector West di UNIFIL (il cui Comandante è il Generale di Brigata Massimiliano Stecca) è il Tenente Sara Turato.

⁴⁰ Ministero della Difesa, *Il Female Engagement Course (FEC), rinnovato totalmente nei moduli e nei contenuti, ha qualificato 40 studenti*, 12 aprile 2022, https://www.esercito.difesa.it/comunicazione/Pagine/CONCLUSO-IL-CORSO-FEMALE-ENGAGEMENT_220412.aspx.

⁴¹ I PRTs sono entità amministrative a carattere civile-militare che mirano ad assistere le istituzioni del Paese ospitante nei processi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo. Introdotti dagli USA sia in Afghanistan che in Iraq, non hanno mancato di sollevare critiche in merito alla loro efficacia (v. William Maley, "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan - how they arrived and where they are going", in *NATO Review*, n. 3/2007, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2007/07/01/provincial-reconstruction-teams-in-afghanistan-how-they-arrived-and-where-they-are-going/index.html> e Robert J. Bebbler, "The

- la componente civile e militare del Contingente italiano della *International Security Assistance Force* - ISAF), l'Italia ha ricoperto un ruolo di primo piano⁴².

L'azione dei PRT in Afghanistan e le risorse investite nell'attuazione di progetti finalizzati alla stabilizzazione e ricostruzione sono espressione di quel *comprehensive approach*⁴³ elaborato in seno alla NATO che vede nella combinazione di strumenti militari, civili e politici, nonché nella collaborazione con le entità non militari presenti in teatro, la strategia più adatta ad affrontare la complessità delle crisi contemporanee. Sottocategoria chiave di tale approccio è, ancora una volta, l'interazione civile-militare, di cui le attività CIMIC sono espressione e che, nel contesto di ISAF e *Resolute Support Mission* (RSM) hanno rivestito un ruolo centrale⁴⁴.

Nel caso afghano, la rilevanza delle tematiche legate al genere ed agli effetti sulla popolazione femminile del regime talebano prima, e del conflitto poi, è ben nota. A fronte di una mancata, formale integrazione dell'Agenda DPS allora ancora mancante a livello nazionale, il PRT italiano operante in ISAF, la cui azione ha goduto di positiva considerazione da parte della popolazione e delle autorità locali⁴⁵, aveva mostrato specifica sensibilità in materia già prima dell'elaborazione del primo PAN (2010) e la seguente istituzionalizzazione della figura del GENAD⁴⁶.

In particolare, sebbene non fosse presente un GENAD nello staff del Comandante⁴⁷, non fosse stata fornita specifica formazione sui contenuti della Risoluzione 1325, né fossero state condotte analisi *gender-sensitive*, il personale ha dimostrato un buon livello di consapevolezza delle dinamiche socio-culturali locali, con particolare attenzione a quelle di genere. L'impiego

Role of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Counterinsurgency Operations: Khost Province, Afghanistan”, in *Small Wars Journals*, 10 novembre 2008, <https://smallwarsjournal.com/node/7529>.

⁴² Ministero della Difesa, *Afghanistan: chiude il Provincial Reconstruction Team di Herat*, 25 marzo 2014, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/ChiudePRTdiHerat.aspx.

⁴³ Maturato in seno all'Alleanza su iniziativa danese alla luce dell'esperienza NATO nei Balcani, nonché delle criticità del teatro afghano, il concetto di *comprehensive approach* (approccio omnicomprensivo, o multidimensionale) è complesso e dibattuto. Per maggiori riferimenti sulla relativa dottrina si veda il sito della NATO: *A “Comprehensive Approach” to Crises*, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm. V. anche Civil-Military Cooperation Centre of Excellence, *CIMIC Handbook*, aggiornato a febbraio 2022, <https://www.handbook.cimic-coe.org/1.introduction/1.1.nato-and-a-comprehensive-approach>.

⁴⁴ V. Volker Franke, “The Peacebuilding Dilemma: Civil-Military Cooperation in Stability Operations”, in *International Journal of Peace Studies*, vol. 11, n. 2 (2006), p. 5-25 a p. 10, https://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol11_2/11n2FRANKE.pdf.

⁴⁵ V. Emmanuele Aresu, “Il Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan”, in *Informazioni della Difesa*, n. 6/2014, p. 4-13 a p. 6-7, https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/periodico_2014/Documents/R6_2014/04_13_R6_2014.pdf.

⁴⁶ V. Louise Olsson e Johanna Valenius, “The Italian PRT in Herat”, in Louise Olsson e Johan Tejpar (a cura di), *Operational Effectiveness and UN Resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*, FOI Report, maggio 2009, p. 58-69 a p. 66, https://www.peacewomen.org/sites/default/files/1325_PracticeLessonsAfghanistan_SDRA_May2009_0.pdf.

⁴⁷ All'epoca, la responsabilità per le questioni di genere era in capo al *Legal Advisor* del *Regional Command West*, il comando regionale ovest di ISAF competente per le province di Badghis, Farah, Ghor ed Herat. Da esso dipendevano i quattro PRT di Herat, Farah, Chaghcharan e Qala-e-Now, e la *Forward Support Base* (FSB) di Herat.

di FETs ha consentito l'interazione con la popolazione femminile locale al fine di elaborare QIPs maggiormente aderenti alle loro esigenze⁴⁸.

Inoltre, il contingente italiano aveva previsto personale femminile per la perquisizione delle donne e per la guardia all'esterno del compound al fine di non turbare la sensibilità delle donne del vicinato che non avrebbero gradito essere accidentalmente viste da soldati uomini⁴⁹. Un altro esempio è dato dalla decisione del Comando di dare accesso alla popolazione locale all'assistenza sanitaria all'interno del compound del PRT, opportunità sfruttata prevalentemente da donne e bambini.

Tale approccio è da ricondursi ad un insieme di fattori: la consapevolezza da parte del Comando della necessità di ascoltare attivamente e senza preclusioni le richieste della popolazione, attuando un approccio "a piccoli passi"; un efficace addestramento *pre-deployment* sulla consapevolezza culturale e sulle lezioni apprese; l'integrazione del compound del PRT italiano all'interno della città di Herat (differentemente da altri PRTs); nonché alla concentrazione degli sforzi della componente militare nel campo della CIMIC.

Tramite l'implementazione di QIPs, la specificità delle esigenze della popolazione femminile è stata colta ed ha aumentato la consapevolezza del personale militare stesso sulla necessità di adottare un approccio di genere. Ad esempio, l'inclusione di un architetto donna nel team CIMIC ha reso possibile effettuare un sopralluogo nella locale prigione femminile e constatare la necessità di costruirne una nuova, oltre ad un nuovo orfanotrofio femminile⁵⁰.

Tra i progetti realizzati spiccano la costruzione dell'edificio del *Department of Women's Affairs*, la costruzione di diverse scuole per bambine e ragazze, ed il supporto fornito durante le elezioni presidenziali del 2009 per le quali sono state previste specifiche aree dedicate alle donne per la registrazione al voto gestite da personale femminile⁵¹. Il PRT italiano ha anche costruito una serie di collaborazioni con organizzazioni femminili locali, con il *Women and Social Affairs Department* e con la Procuratrice Generale di Herat al fine di definire e sviluppare progetti finalizzati esplicitamente alla riduzione della differenza di genere nel contesto locale.

A partire dall'approvazione della succitata *Bi-Strategic Command Directive 40-1* nel 2009, la figura del *Gender Advisor* è stata strutturalmente inserita anche nel teatro afghano. Con la conclusione di ISAF ed il dispiegamento di RSM a partire dal gennaio 2015, l'Italia divenne responsabile del *Train Advise Assist Command West* (TAAC-W) e le attività portate avanti dal PRT italiano passarono sotto responsabilità della cellula CIMIC. In generale, il diverso mandato di RSM ed una riduzione delle risorse umane e finanziarie disponibili hanno comportato una riduzione in termini quantitativi, ed una semplificazione in termini qualitativi, delle attività CIMIC⁵².

⁴⁸ Intervista al Magg. Marianna Calò, comandante di un FET impiegato dal PRT italiano ad Herat nel 2011, e GENAD del Vice Comandante della Missione RSM in Kabul nel 2018-2019. Testo gentilmente concesso dalla Sez. "Politiche di Genere" del I Reparto dello Stato Maggiore della Difesa.

⁴⁹ Louise Olsson e Johanna Valenius, "The Italian PRT in Herat", cit., p. 62.

⁵⁰ Ibid., p. 65-66.

⁵¹ Ibid.

⁵² V. Paola Sartori e Alessandra Scalia, "Women and Peace Operations: The Achievement of the Italian Mission in Herat", in *LAI Working Papers*, n. 17|23 (maggio 2017), p. 26-27, <https://www.iai.it/it/node/7811>.

La posizione di GENAD nello staff del Comandante del contingente italiano fu introdotta a partire dal 2015 a seguito della formazione specifica erogata in Italia a partire dal 2014⁵³. La presenza di personale femminile nel contingente italiano è naturalmente risultata funzionale per lo svolgimento di compiti relativi alla *force protection* e per l'addestramento delle donne inserite nelle Forze di Sicurezza afgane, in accordo con il mandato di RSM⁵⁴.

A riguardo, è da segnalare come le difficoltà riscontrate siano da ricondursi alla mancanza di spazi dedicati alle donne nelle infrastrutture militari e di polizia e ad un generalizzato scetticismo da parte della leadership afgana implicante una pressoché totale esclusione delle donne dai compiti operativi e, nei rari casi in cui questo impiego si verificava, non venivano armate, delegando la loro protezione ai colleghi di sesso maschile. In questo senso, l'azione di intermediazione nei confronti della leadership militare afgana intrapresa dal GENAD è risultata fondamentale per consentire il coinvolgimento di un maggior numero di donne⁵⁵.

Sempre nell'ambito delle attività a suo tempo sviluppate dal GENAD di TAAC-W, è da segnalarsi il programma di *Gender Occupational Opportunities Development* (GOOD), finalizzato all'insegnamento dell'inglese e dell'informatica⁵⁶. Non da ultimo, l'introduzione del GENAD nel contesto della missione internazionale ha favorito la nomina di eguali figure all'interno delle istituzioni afgane, portando la creazione di un network e meccanismi di coordinamento come il *Women in Security Advisory Committee* (WSAC), un tavolo di discussione a cadenza quadrimestrale organizzato per la prima volta nel gennaio 2019, presieduto dal Comandante di RSM unitamente alla ex First Lady afgana, Rula Ghani⁵⁷.

Al netto delle complesse riflessioni che il frettoloso ritiro dal teatro afgano suscita in relazione al lascito di lungo periodo di tali interventi internazionali, il contributo fornito dall'Italia alla stabilizzazione e ricostruzione, spesso distintosi positivamente, merita riconoscimento. La spiccata sensibilità dimostrata in relazione alle tematiche di genere nella complessa realtà dell'Afghanistan, per cui la figura del GENAD ha svolto un ruolo delicatissimo e prezioso, deve fungere da esempio ed incentivo per migliorare l'azione nazionale in questo campo.

In merito al teatro kosovaro, l'Italia ha garantito un impegno costante e sostanziale, arrivando ad assumerne il comando continuativamente dal 2013 al 2021 con l'avvicendamento di ben otto Comandanti italiani, e risultando attualmente il maggior Paese contributore (su 28) con 638 militari impiegati (su 3,770)⁵⁸.

⁵³ Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, *Progress Report nella cornice delle attività previste dal piano d'azione nazionale dell'Italia su "Donne, pace e sicurezza"*, 30 marzo 2015, p. 8, https://cidu.esteri.it/resource/2016/07/48250_f_ProgressreportPan13252015.pdf.

⁵⁴ V., ad esempio, Ministero della Difesa, *Missione in Afghanistan: integrazione femminile nelle ANDSF*, 28 settembre 2018, https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/op_intern_corso/AfghanistanRS/notizie_teatro/Pagine/Missione_in_Afghanistan_integrazione_femminile_nelle_ANDSF.aspx.

⁵⁵ Intervista al Ten. Rosa Pastore, GENAD per TAAC-W di RSM nel 2018. Testo gentilmente concesso dalla Sez. "Politiche di Genere" del I Reparto dello Stato Maggiore della Difesa.

⁵⁶ V. Senato della Repubblica, *Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e stabilizzazione*, Doc. CCL-bis n. 1, 28 dicembre 2017, p. 44, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1063681.pdf>.

⁵⁷ Intervista al Magg. Marianna Calò, cit.

⁵⁸ <https://jfcnaples.nato.int/kfor/about-us/welcome-to-kfor/contributing-nations>.

Il primo GENAD è stato inserito nello staff del Comandante della *Kosovo Force* (KFOR) nel novembre 2010⁵⁹. La carica di GENAD non è mai stata ricoperta da un ufficiale italiano, ma la stessa è stata ovviamente di supporto per i numerosi generali italiani avvicendatisi alla guida della missione. Ad esempio, fu ad opera dell'allora COMKFOR; Gen. Francesco Paolo Figliuolo, l'organizzazione della prima conferenza internazionale sulla prospettiva di genere nel 2015⁶⁰.

Sempre sotto il Comando di un Generale italiano, Michele Risi, è stato celebrato il ventennale della Risoluzione 1325, occasione in cui lo stesso ha ricordato come l'inclusione e la partecipazione delle donne sia un requisito fondamentale per la sicurezza del Kosovo, esprimendo l'impegno ad aumentare il numero di *Gender Advisors* a tutti i livelli⁶¹.

Il contingente italiano ha inoltre appuntato *Gender Focal Points* nelle diverse unità dispiegate. Si rammenti che il GFP risponde alla necessità di applicare la prospettiva di genere in ogni singola unità d'impiego, a testimonianza del fatto che la stessa è trasversale e, da un punto di vista più strettamente militare, è funzionale ad una migliore pianificazione e condotta delle operazioni. È interessante notare che, nel contesto di KFOR, questo ruolo è stato ricoperto più volte da militari di sesso maschile.

Come riconosciuto esplicitamente dal GENAD di KFOR, l'attività dei GFPs è cruciale ai fini dell'integrazione della prospettiva di genere nelle operazioni⁶². Merita menzione l'attività svolta dai *Liaison Monitoring Teams*, incaricati di identificare i bisogni della popolazione e, conseguentemente, i progetti da implementare che, sovente, sono finalizzati al miglioramento della condizione femminile. Queste squadre beneficiano di un training specifico da parte del GENAD sull'applicazione della prospettiva di genere e su come condurre l'attività di *outreach* nei confronti dei gruppi più vulnerabili (come donne, anziani e bambini/e)⁶³.

5. Conclusioni e raccomandazioni

Da quanto sopra descritto, appare evidente che l'adozione della prospettiva di genere e, più specificamente, l'implementazione del mandato della Risoluzione 1325 e dell'Agenda DPS nelle missioni militari internazionali rappresenta non solo l'adesione a principi internazionalmente riconosciuti, ma una vera e propria necessità operativa che risulta proficua sia per le popolazioni locali, che per la pianificazione e la condotta delle operazioni. Il GENAD e i GFPs sono figure fondamentali per assicurare tale azione, sia da parte dei contingenti nelle loro attività a livello strategico, operativo e tattico, che all'interno dell'organizzazione militare stessa.

⁵⁹ NATO KFOR, "Gender Advisor to COM KFOR", in *KFOR Chronicle*, September 2012, p. 15, https://www.nato.int/kfor/chronicle/2012/chronicle_09/chronicle_09.pdf.

⁶⁰ Esercito italiano, *KFOR: conferenza sul gender*, 19 giugno 2015, <https://www.esercito.difesa.it/comunicazione/pagine/kfor-conferenza-sul-gender.aspx>.

⁶¹ Silvia Mari, "Kfor celebra i 20 anni della risoluzione Onu 1325: donne, pace e sicurezza", in *Dire*, 7 ottobre 2020, <https://www.dire.it/?p=151503>.

⁶² NATO KFOR, "Gender Advisor to COM KFOR", cit., p. 16.

⁶³ Michele Risi, "Integrating a Gender Perspective", in *KFOR Chronicle*, Special ed. settembre 2020, p. 6, https://jfcnaples.nato.int/systems/file_download.ashx?pg=7828&ver=2.

Nonostante i progressi e i successi conseguiti, il lavoro dei GENADs e dei GFPs può riscontrare difficoltà nei teatri operativi, a causa di insufficienti risorse finanziarie e materiali, o per problematiche relative alla percezione della rilevanza dello stesso rispetto alle attività prettamente operative.

A seguire sono elencati suggerimenti e raccomandazioni politiche riguardo il futuro potenziamento di queste misure. Le raccomandazioni sono da intendersi come semplici e non esaustivi suggerimenti per proseguire sulla strada della formazione e dell'impiego dei GENADs e dei GFPs, con particolare attenzione all'esperienza nazionale, anche nell'ottica di contribuire al conseguimento dell'obiettivo n. 5 dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile:

- Considerato l'impegno formalmente assunto a più riprese nei PAN di aumentare il numero dei GENADs e GFPs dispiegati, appare opportuno darvi seguito destinando risorse aggiuntive alla loro formazione, la quale dovrebbe essere intesa come continuativa e permanente. Inoltre, in termini generali, sarebbe opportuno accrescere gli sforzi per favorire l'arruolamento femminile, anche nell'ottica di incrementare, ove possibile, il personale femminile impiegato nei teatri operativi.
- È auspicabile che la sensibilizzazione e formazione in materia di genere, pari opportunità e Agenda DPS cominci già nelle accademie e nei corsi per sottufficiali e graduati.
- Di fondamentale importanza rimane la formazione e la sensibilizzazione della leadership militare, dal momento che la primaria responsabilità per il rispetto e l'implementazione dei principi dell'Agenda DPS, sia a livello organizzativo che operativo, ricade sui comandanti. In tal senso, si potrebbe ipotizzare l'istituzionalizzazione, su iniziativa della Difesa, di una conferenza a cadenza annuale che riunisca i vertici civili e militari di quest'ultima (nonché degli altri *stakeholders* coinvolti nell'elaborazione ed implementazione del PAN) al fine di fornire un'occasione di confronto, aggiornamento e definizione di future linee programmatiche.
- Nei teatri operativi, risulta di fondamentale importanza prevedere risorse adeguate per acquisire quegli elementi abilitanti che rendono possibile l'interazione del GENAD con la popolazione locale, quali interpreti, mezzi di trasporto ed adeguata protezione.
- L'esperienza maturata dai GENAD e dai GFPs, sia a livello di HQ che nei teatri operativi, potrebbe essere capitalizzata tramite l'istituzione di un network nazionale permanente che agisca quale sede di confronto, collezione e revisione delle esperienze, *mentoring* e divulgazione di una cultura *gender-sensitive* trasversale alle Forze Armate.
- Nell'ottica della promozione di una cultura della sicurezza nazionale e nell'ambito delle attività di pubblica informazione della Difesa, potrebbe essere utile aumentare il numero di iniziative volte a far conoscere alla cittadinanza le attività svolte nei teatri operativi in relazione alla prospettiva di genere e all'implementazione dell'Agenda DPS.
- La Difesa italiana potrebbe anche farsi promotrice della creazione di un simile network militare permanente e strutturato a livello NATO ed UE (sulla falsariga di quello, civile,

del *Mediterranean Women Mediators Network* – MWMN)⁶⁴ al fine di beneficiare del confronto con diversi approcci ed *expertise*, condividere esperienze e risorse di formazione, nell’ottica di creare una “cultura di genere” in continuo aggiornamento e che si concentri sull’individuazione di buone pratiche sia a livello organizzativo interno, che di azione nei contesti operativi.

- A livello nazionale, potrebbe essere elaborato un *policy framework* che, partendo dai succitati riferimenti internazionali, irrobustisca ulteriormente la definizione della formazione, del ruolo, dei compiti dei GENADs e GFPs, attagliandole alle specificità dello strumento militare nazionale. A tal fine potrebbe essere istituito un gruppo di lavoro che coinvolga la Difesa, il MAECI e, con ruolo consultivo, vari attori della società civile impegnati nel campo delle pari opportunità, della prospettiva di genere, della cooperazione internazionale, e degli studi in materia.

*** Addendum:** si noti che, nel mese di aprile 2022, lo Stato Maggiore della Difesa ha adottato le nuove *Linee Guida* su “*La prospettiva di genere nelle Forze armate italiane*” - Edizione 2022, a cura del I Reparto Personale. Il documento riassume e sistematizza la materia, tracciando un quadro della Risoluzione 1325 e dell’Agenda DPS, della sua attuazione a livello strategico, operativo e tattico, delle strutture preposte a livello di Stato Maggiore della Difesa, nonché del ruolo, dei compiti e della formazione dei GENADs e dei GFPs italiani.

⁶⁴ Il *Mediterranean Women Mediators Network* è la prima rete di donne mediatrici nel Mediterraneo. L’iniziativa, lanciata nel 2017 dal MAECI, ed implementata dalla sezione italiana di *Women in International Security* (WIIS Italy) e dall’Istituto Affari Internazionali (IAI), è nata per rispondere al bisogno di aumentare il numero di donne coinvolte nel lavoro di *peace-making* e di facilitare la nomina di donne mediatrici di alto profilo, sia a livello nazionale che internazionale. V. <https://womenmediators.net/>.

Osservatorio di Politica internazionale

Un progetto di collaborazione
tra Senato della Repubblica, Camera dei Deputati
e Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale
con autorevoli contributi scientifici.

L'Osservatorio realizza:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico
per le relazioni internazionali

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche
e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale

www.parlamento.it/osservatoriointernazionale



Senato della Repubblica



Camera dei Deputati



Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione
Internazionale

Coordinamento redazionale:

Camera dei deputati
Servizio Studi – Dip. Affari esteri
Tel. 06 67604172
Email: st_affari_esteri@camera.it

Le opinioni riportate nel presente dossier
sono riferite esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.