actionaid

Foto: Jenny Matthews/ActionAid

Donne e diritti: la posta in gioco per l'Afghanistan

La conferenza di Tokyo e il ruolo dell'Italia contro la violenza

Luglio 2012

Rapporto a cura di: Rossana Scaricabarozzi

Supervisione: Luca de Fraia

Grafica: Tadzio Malvezzi

Indice

Introduzione 4

1. Diritti e sicurezza: elementi imprescindibili alla pace e allo sviluppo 6

BOX 1 Le misure incluse nel NAPWA per il contrasto alla violenza sulle donne 7

BOX 2 La condizione femminile in Afghanistan:
al centro delle discussioni di Tokyo? 9

2. Diritti delle donne e contrasto alla violenza: il ruolo dell'Italia 10

Raccomandazioni 14

Introduzione

L'8 luglio 2012 si svolgerà a Tokyo una conferenza internazionale dedicata all'impegno del governo afghano e dei Paesi donatori per la stabilità e lo sviluppo dell'Afghanistan nel periodo successivo al ritiro delle truppe internazionali fissato per il 2014. È il prossimo appuntamento internazionale nel quadro del "Processo di Kabul"[1], avviato nel 2010 al fine di favorire - sotto la guida e la responsabilità del governo afghano e con il supporto della comunità internazionale - la costruzione di un Afghanistan stabile ed economicamente sostenibile[2].

Dieci anni dopo la Conferenza dei donatori svoltasi a Tokyo nel gennaio 2002, più di 40 Paesi si riuniranno nuovamente in Giappone per dare seguito ai risultati della Conferenza di Bonn del 5 dicembre 2011, in cui la comunità internazionale ha rinnovato la partnership con il governo afghano per un mutuo impegno nei settori della sicurezza, della costruzione della pace, della *governance*, dello sviluppo economico e sociale e della cooperazione regionale, inclusa la promozione dei diritti umani e dell'uguaglianza di genere[3]. Scopo dell'incontro è infatti definire il supporto da parte della comunità internazionale al governo afghano per lo sviluppo e la sicurezza del Paese nel decennio della "trasformazione" - che avrà inizio dopo il ritiro definitivo delle truppe internazionali[4] (2015-2025) - e il volume di aiuti che i donatori stanzieranno a favore dell'Afghanistan.

Tokyo rappresenta quindi un'occasione per l'Italia e in generale per tutti i donatori per dare seguito alle numerose dichiarazioni degli incontri internazionali degli ultimi mesi. ActionAid ha apprezzato in questo senso la crescente attenzione per i diritti delle donne all'interno delle discussioni sul futuro dell'Afghanistan, incluse le recenti dichiarazioni finali dei Vertici G8 e NATO del maggio scorso:

Continueremo a sostenere gli sforzi del Governo della Repubblica Islamica dell'Afghanistan nel rispettare gli obblighi di tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali, inclusi i diritti delle donne e delle ragazze, e la libertà di praticare la propria religione.
Dichiarazione di Camp David– Summit G8 - 19 maggio 2012

Ribadiamo l'importanza per l'alleanza di vedere progressi tangibili da parte del Governo della Repubblica Islamica dell'Afghanistan nel rispettare gli impegni presi alla Conferenza di Bonn del 5 dicembre 2011 per la costruzione di una società democratica, basata sull'applicazione della legge e su una governance giusta, […] in cui i diritti umani e le libertà fondamentali di tutti i cittadini, inclusa l'uguaglianza tra uomini e donne e la loro attiva partecipazione nella società afghana, siano rispettati.
Dichiarazione di Chicago - Vertice NATO - 20 maggio 2012

ActionAid si augura che a Tokyo si dia seguito a queste dichiarazioni con impegni concreti per la promozione e la tutela dei diritti delle donne, in particolare per interventi volti al contrasto della violenza contro le donne, tema assente in gran parte delle dichiarazioni ufficiali degli ultimi incontri internazionali, ma che richiede un'attenzione particolare. La mancanza di sicurezza ha infatti un impatto sproporzionato su donne e ragazze e potrebbe peggiorare in caso di ulteriore deterioramento della stabilità e della sicurezza nel Paese dopo il ritiro delle truppe.

1 - http://mfa.gov.af/Content/Media/Documents/FINALKabulConferenceCommunique278201112383050155332 5325.pdf
2 - www.thekabulprocess.gov.af
3 - Conclusioni conferenza di Bonn del 5 dicembre 2011: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/603686/publicationFile/162766/Conference_Conclusions_-_International_Afghanistan_Conference_Bonn_2011_engl.pdf;jsessionid=7126CEE786BB439271A8D42D0990AB21
4 - http://president.gov.af/en/news/8243

Foto: Jenny Matthews/ActionAid

Suraya Pakzad, fondatrice dell'organizzazione "Voice of Women", provincia di Herat, Afghanistan

1 Diritti e sicurezza: elementi imprescindibili alla pace e allo sviluppo

La violenza contro le donne non solo è una violazione di diritti umani, ma è anche un ostacolo allo sviluppo. Ad esempio, la violenza contro le ragazze nelle scuole e nel tragitto per andare scuola, insieme ai matrimoni forzati e precoci, sono stati riconosciuti tra i motivi del fallimento nel raggiungimento dei target intermedi del 2005 degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio per l'uguaglianza di genere nell'accesso all'istruzione[5]. Il tasso di abbandono scolastico a livello globale è infatti molto più alto per le ragazze che per i ragazzi. Nel caso dell'Afghanistan il tasso di abbandono scolastico per le ragazze è particolarmente alto nelle zone dove i combattenti hanno più influenza[6]. Altro allarme su un possibile impatto negativo in termini di sviluppo è l'alto numero di donne che stanno lasciando il Paese per motivi legati alla mancanza di sicurezza e perché non vedono un futuro in Afghanistan[7]. Le donne che invece non hanno possibilità di lasciare il Paese spesso scelgono di non lavorare pur di non subire violenze[8].

Negli ultimi anni il governo afghano ha lanciato alcune misure che, se effettivamente implementate, permeterebbero progressi sostanziali nella condizione delle donne e nella tutela dei loro diritti, in particolare il **Piano d'Azione Nazionale per le donne afghane (NAPWA) e la Legge per il contrasto alla violenza sulle donne (Legge EVAW)**.

Il **Piano d'Azione Nazionale per le donne afghane (National Action Plan for the Women of Afghanistna (NAPWA)[9]** è stato adottato dal governo afghano per dare attuazione ai principi della nuova costituzione e agli impegni derivanti da trattati e convenzioni internazionali in tema di uguaglianza di genere, nonché per raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio. Costituisce il quadro politico nazionale di riferimento per promuovere l'uguaglianza di genere ed eliminare le discriminazioni contro le donne nel decennio 2008-2018 e include tra gli obiettivi l'eliminazione di pratiche tradizionali che violano i diritti fondamentali delle donne. È inoltre lo strumento per orientare le politiche di tutti i dipartimenti e ministeri del governo verso il miglioramento della condizione femminile in Afghanistan.

Al NAPWA è stato dedicato **uno dei 22 Programmi Nazionali Prioritari** (National Priority Programme - NPP)[10] che il governo afghano ha adottato nel quadro della sua strategia nazionale per lo sviluppo e che sono stati approvati alla Conferenza internazionale di Kabul del 2010. È stato infatti riconosciuto quanto i progressi per il concreto funzionamento del NAPWA siano ad oggi inadeguati e scopo del programma nazionale prioritario - dal titolo "Sviluppo delle capacità per l'implementazione del NAPWA"[11] - è appunto quello di accelerarne l'attuazione. Proprio in questo NPP si descrive l'implementazione del NAPWA "lento e insignificante", avvenuto per lo più attraverso "progettualità di breve durata che non hanno portato a impatti significativi e sostenibili sulla vita delle donne". Il Ministero delle Donne ha però stanziato solo parte dei 30 milioni di dollari necessari per implementare l'NPP, che è in sé solo un primo passo per la piena implementazione del NAPWA.

5 - ActionAid, *Destined to fail? How violence against women is undoing development*, 2010

6 - Amnesty International, *Afghanistan: Don't trade away women's rights*, ottobre 2011: http://www.amnesty.org.uk/content.asp?CategoryID=12150

7 - Selay Ghaffar, direttrice della ONG afghana HAWCA (Humanitarian Assistance for the Women and Children of Afghanistan) e unica donna che ha potuto partecipare in qualità di rappresentante della società civile afghana nella Conferenza di Bonn del dicembre scorso, in un intervista a *The Guardian* ha dichiarato: *"Le più brillanti cercano borse di studio o opportunità lavorative all'estero. Di recente due scuole femminili sono state bruciate vicino alla capitale, ci sono stati attacchi con l'acido contro ragazze che si recavano a scuola e aumentano i casi di stupro e rapimento":* www.guardian.co.uk/world/2012/may/26/afghan-women-security-fears-inequality

8 - UNESCO, *EFA Global Monitoring Report*, rapporto 2010

9 - Testo integrale del NAPWA disponibile al sito: http://mowa.gov.af/en/page/6686

10 - I 22 NPP sono raggruppati in 6 categorie: *governance*, pace, agricoltura e sviluppo rurale, sviluppo del settore privato, sviluppo delle infrastrutture, sviluppo delle risorse umane. A quest'ultima categoria appartiene quello dedicato all'attuazione del NAPWA: http://mof.gov.af/en/page/3976

11 - Ministero degli Affari Femminili, *Programmi prioritari 2010-2013*, febbraio 2011

BOX 1

Le misure incluse nel NAPWA per il contrasto alla violenza sulle donne mirano ai seguenti obiettivi:

- Previsione di risarcimenti e di servizi di supporto alle vittime di violenza
- Accelerazione del processo di costruzione e riabilitazione delle scuole femminili come spazi adeguati, accessibili e sicuri
- Campagne pubbliche di sensibilizzazione sull'età legale per contrarre matrimonio

La **Legge per l'eliminazione della violenza contro le donne (EVAW)** introdotta nel 2009, è riconosciuta come un grande passo in avanti per la protezione dei diritti delle donne. Criminalizza pratiche quali i matrimoni forzati e precoci, lo stupro, il suicidio forzato e altre forme di violenza contro le donne. Un rapporto del 2011 dell'UNAMA (UN Assistance Mission to Afghanistan) e dell'OHCHR (Office of the UN High Commissioner for Human Right)[12] rivela che in alcune parti del Paese questa legge sta iniziando ad essere applicata. La ricerca evidenzia tuttavia quanto ancora questo strumento resti ampiamente sconosciuto non solamente dalle donne, ma anche in parte dal sistema giudiziario. Inoltre, la legge resta totalmente inapplicata in alcune parti del Paese dove permangono numerose pratiche lesive dei diritti delle donne.

Il NAPWA e la legge EVAW prevedono inoltre la formazione delle forze di sicurezza e di polizia per prevenire e contrastare le situazioni di violenza nei contesti pubblici – come gli attacchi alle scuole – e privati. Anche queste disposizioni però non sono ancora state attuate.

L'UNAMA rivela inoltre che la maggior parte dei casi di violenza non vengono presi in carico dal sistema giuridico formale, ma vengono risolti attraverso processi informali che si svolgono all'interno delle comunità, soprattutto nei villaggi rurali più remoti, attraverso mediazioni che spesso comportano pressioni sulle vittime di violenza per il ritiro delle denunce e non prevedono pene adeguate per le varie forme di violenza domestica e persino per gli stupri. Questi meccanismi informali contribuiscono a negare l'accesso alla giustizia per le donne in molte parti del Paese e non sono conformi né alla legge EVAW né al quadro normativo internazionale per la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali delle donne. Chi subisce violenza è quindi spesso costretta a continuare a vivere in contesti familiari violenti o addirittura rischia di essere accusata di "crimini morali"[13].

Entrambi gli strumenti restano scarsamente finanziati e non godono del sostegno politico necessario per la realizzare degli obiettivi che prevedono. È difficile valutare esattamente quali siano le risorse finanziarie necessarie per eliminare la violenza contro le donne in Afghanistan a causa di mancanza di trasparenza e informazione pubblica disponibile su queste e altre iniziative del governo. Secondo un'analisi commissionata da ActionAid a Seema Ghani[14], ex responsabile del budget presso il Ministero delle Finanze del governo afghano, il livello minimo di risorse necessarie per rilanciare il NAPWA e permettere la progressiva implementazione di tutte le disposizioni previste dalla legge EVAW è pari a 90 milioni di dollari per 5 anni, tre volte la somma

12 - UNAMA/OHCHR, *A Long Way to Go: Implementation of Violence against Women Law in Afghanistan,* 2011

13 - Il termine *zina* - 'crimine morale'- indica avere rapporti sessuali al di fuori del matrimonio. Le vittime di stupro e le donne che fuggono da contesti domestici violenti sono spesso accusate di crimine morale.

14 - Seema Ghani ha analizzato gli impegni per il contrasto alla violenza di genere aggiustando il valore ai costi del 2012. Il totale è pari a 60 milioni di dollari cui sono stati aggiunti i 30 milioni per il costo dell'NPP, per un totale di 90 milioni di dollari.

prevista dall'NPP dedicato all'attuazione del NAPWA. Senza questo livello di risorse nessuno dei due strumenti potrà portare a risultati concreti e la violenza contro le donne continuerà a essere d'ostacolo agli sforzi del governo e dei donatori per lo sviluppo e la sicurezza dell'Afghanistan.

La Banca Mondiale ha previsto le probabili difficoltà che si porranno per l'Afghanistan se al ritiro delle truppe non seguirà un sostegno sostanziale da parte dei donatori: "*L'instabilità politica e l'insicurezza potranno ostacolare le prospettive per la transizione e lo sviluppo dell'Afghanistan. La storia dell'Afghanistan ha dimostrato dopo il ritiro delle truppe sovietiche nel 1989 che violente fluttuazioni degli aiuti internazionali, specialmente i tagli netti e le diminuzioni improvvise, sono estremamente nocive e destabilizzanti*"[15].

L'impatto più devastante potrebbe derivare dal vuoto finanziario che si creerà dopo il ritiro definitivo delle truppe, in quanto il governo afghano dovrà sostenere spese consistenti per la sicurezza finora sostenute dalle forze militari internazionali. Le stime suggeriscono che senza supporto adeguato il deficit di risorse salirà rapidamente a circa 8.4 miliardi di dollari per l'anno 2014/2015 e sarà superiore ai 7 miliardi di dollari fino al 2021/2022. Il rischio è che con scarse risorse a disposizione per la sicurezza e lo sviluppo, la violenza di genere potrà essere derubricata a problema di seconda categoria e non ricevere dunque adeguati finanziamenti.

Un'altra sfida è presentata dalla crescente volontà di stanziare gli aiuti direttamente al governo afghano, coerentemente con quanto previsto dall'agenda globale per l'efficacia degli aiuti. ActionAid sostiene iniziative quali il *budget support*, ma teme che non saranno stanziate sufficienti risorse per contrastare la violenza di genere se non sarà obiettivo prioritario del governo afghano. In un contesto come quello dell'Afghanistan è inoltre necessario che alcuni servizi – per esempio le case rifugio per le donne vittime di violenza – siano forniti direttamente dalle organizzazioni non governative che più facilmente ricevono la fiducia delle donne che subiscono violenza. Inoltre è necessario sostenere il lavoro politico delle organizzazioni della società civile per favorire la sostenibilità delle azioni di pressione sul governo per il rispetto delle promesse relative alla promozione e tutela dei diritti delle donne.

15 - Banca Mondiale, *Transition in Afghanistan: Looking Beyond 2014*. dicembre 2011

BOX 2

La condizione femminile in Afghanistan: al centro delle discussioni di Tokyo?

Nell'ultimo decennio vi sono stati progressi significativi nella condizione femminile in Afghanistan:

- una nuova costituzione sancisce pari diritti a uomini e donne[A]
- è stata promulgata una legge per l'eliminazione della violenza contro le donne (legge EVAW)
- è stato approvato un nuovo Piano d'Azione Nazionale per le donne afghane (NAPWA)
- esistono ora case rifugio per donne vittime violenza[B]
- è stato istituito un Ministero ad hoc per l'uguaglianza di genere e i diritti delle donne
- il 27% dei parlamentari afghani è costituito da donne[C]
- più di 2 milioni di ragazze possono andare a scuola[D].

Questi progressi, benché importanti, non sono equamente distribuiti nelle varie aree geografiche del Paese e il persistere della violenza contro le donne è indicativo della condizione dell'Afghanistan in termini di sviluppo e sicurezza:

- le donne nelle aree rurali, in particolare nelle province meridionali più conservatrici, ancora affrontano restrizioni e subiscono violenze se scelgono di lavorare fuori dalle mura domestiche
- a molte donne nel Paese sono negati ancora diritti basilari come l'accesso alla giustizia e l'indipendenza economica dal proprio marito[E]
- il tasso di mortalità materna rimane alto e una donna muore ogni 2 ore per cause legate alla gravidanza e al parto[F]
- quasi 9 donne su 10 di età superiore ai 15 anni sono analfabete[G]
- i matrimoni forzati e precoci[H] e gli attacchi alle scuole femminili[I] sono ancora ostacoli enormi all'accesso all'istruzione delle ragazze
- L'87% delle donne afghane ha subito almeno una forma di violenza domestica e alcune ne subiscono molteplici[L].

ActionAid nel 2011 ha rilevato attraverso un'indagine che ha coinvolto 1000 donne afghane provenienti da varie parti del Paese la generale percezione di insicurezza, il timore di subire violenza e di un possibile peggioramento della condizione femminile nei prossimi anni[M]:

- 2/3 delle donne intervistate ritengono che la loro condizione sia migliorata negli ultimo 10 anni, ma 9 su 10 temono il ritorno di un regime stile talebano e 1/3 teme il ritiro delle truppe straniere dal Paese
- la violenza contro le donne resta tra le maggiori preoccupazioni:
  - la più grande paura per le donne sotto i 30 anni è quella di subire violenza
  - tutte le donne intervistate temono più la violenza che il rapimento o di restare vittime di attacchi di guerra.

A - http://www.afghanembassy.com.pl/cms/uploads/images/Constitution/The%20Constitution.pdf
B - Kirk Semple, Afghan Women Slowly Gaining Protection, New York Times, 2 marzo 2009: http://www.nytimes.com/2009/03/03/world/asia/03shelter.html
C - ONU, Women's Indicators and Statistics database (www.ipu.org)
D - http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldhansrd/text/110606w0001.htm
E - Rachel Reid, The 'Ten-Dollar Talib' and Women's Rights, Human Rights Watch, 2010: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0710webwcover.pdf
F - Afghan Ministry of Public Health, Afghan Central Statistics Organization, ICF Macro, Indian Institute of Health Management Research, World Health Organization/EMRO, Afghanistan Mortality Survey 2010, novembre 2011: http://measuredhs.com/pubs/pdf/FR248/FR248.pdf
G - Central Statistics Organization (CSO), National Risk and Vulnerability Assessment (NRVA) 2007/2008.
H -Oxfam, High Stakes: Girls' Education in Afghanistan, Joint agencies, 24 febbraio 2011: http://oxfamilibrary.openrepository.com/oxfam/bitstream/10546/125287/1/bp-high-stakes-girls-education-afghanistan-240211-en.pdf
I - http://www.amnesty.org.uk/uploads/documents/doc_22198.pdf
L - Global Rights: Partners for Justice, Living with Violence: A National Report on Domestic Abuse in Afghanistan, marzo 2008: http://www.globalrights.org/site/DocServer/final_DVR_JUNE_16.pdf?docID=9803
M - ActionAid, Una pace giusta? Le donne e l'eredità della Guerra in Afghanistan, novembre 2011: http://www.actionaid.it/filemanager/cms_actionaid/images/DOWNLOAD/Rapporti_DONNE_pdf/Indagine_Afghanistan_donne.pdf

2 Diritti delle donne e contrasto alla violenza: il ruolo dell'Italia

Molti Paesi donatori stanno definendo accordi bilaterali di lungo periodo con il governo afghano per la costruzione della pace e lo sviluppo dell'Afghanistan negli anni successivi alla transizione. Anche in sede UE è stato formalizzato - in occasione del Consiglio Affari Esteri - l'impegno a lungo termine dell'Unione e degli Stati Membri dopo il 2014[16].

Nell'audizione che si è svolta il 15 maggio scorso in prossimità del Vertice NATO di Chicago[17] presso le Commissioni riunite Affari Esteri e Difesa della Camera dei Deputati del Senato della Repubblica[18], il Ministro Terzi ha dichiarato che la condizione femminile resta tra le priorità del nostro governo per l'Afghanistan, in linea con le diverse mozioni e risoluzioni parlamentari degli ultimi mesi.

L'inquadramento d'insieme della presenza italiana in Afghanistan nei prossimi anni è definito dall'accordo bilaterale di partenariato di lungo periodo firmato dai Presidenti Karzai e Monti lo scorso gennaio. Il testo dell'accordo bilaterale - ora in esame alla Commissione Esteri della Camera dei Deputati[19] – riconosce il ruolo positivo della società civile e dei media indipendenti nella costruzione della pace e della stabilità in Afghanistan e contiene riferimenti alla necessità di agire in piena conformità con le norme del diritto internazionale, inclusi i diritti delle donne, per la costruzione di istituzioni forti e democratiche. Si richiama inoltre l'impegno dell'Italia nel sostenere temi trasversali quali le tematiche di genere all'interno della cooperazione allo sviluppo e nel rafforzamento delle capacità istituzionali. Si fa poi specifico riferimento alla volontà di riservare attenzione speciale alla promozione dei diritti delle donne, a rafforzare la componente dell'uguaglianza di genere nei programmi italiani e a **sostenere l'effettiva applicazione di leggi fondamentali quali la legge EVAW**. ActionAid ha apprezzato che nell'accordo si sia inserito il riconoscimento dell'importanza di questo strumento per il contrasto alla violenza contro le donne.

Nell'articolo dell'accordo dedicato alla cooperazione per la sicurezza si afferma la volontà e necessità di un sostegno duraturo alle Forze Nazionali di Sicurezza Afghane (ANSF) in particolare con iniziative di formazione incentrate sul diritto umanitario e i diritti umani. Non si fa però riferimento ai diritti delle donne e agli impegni derivanti da **Risoluzioni ONU quali la 1325 su donne, pace e sicurezza**[20]: manca dunque un indirizzo specifico verso la dimensione di genere nell'agenda della sicurezza, che resta invece tra le principali istanze della società civile afghana[21] ed è in contraddizione con quanto dichiarato dal nostro governo circa la necessità di dedicare attenzione particolare ai diritti delle donne come tema trasversale dell'impegno italiano in Afghanistan.

Le richieste della società civile afghana evidenziano la necessità di includere le donne nel processo di pace e in questo senso è stata apprezzato il sostegno da parte del governo finlandese al governo afghano per lo sviluppo di un **Piano Nazionale per l'attuazione della Risoluzione ONU 1325**[22]. Sono necessari tuttavia sforzi ulteriori da parte sia del governo afghano sia dei

16 - www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/afghanistan-entering-a-decade-of-transformation?lang=it
17 - Al Summit NATO il governo italiano si è impegnato a stanziare 120 milioni di euro l'anno per la sicurezza dell'Afghanistan: http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/mondo/2012/05/21/Vertice-Nato-prepara-fine-guerra-Afghanistan_6903428.html
18 - Testo audizione: www.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/0304c0304/audiz2/2012/0515/s010.htm
19 - C. 5193 Disegno di legge presentato l'11 maggio 2012: http://parlamento.openpolis.it/atto/documento/id/81306
20 - www.un.org/events/res_1325e.pdf
21 - A titolo d'esempio il position paper dell'Afghan Women Network (AWN) sull'impatto della transizione in termini di sicurezza delle donne: www.afghanwomennetwork.af/Latest%20Updates/Position%20Paper-%20Impact%20of%20Transition%20on%20Women%27s%20Security-%20English.pdf
22 - The Finnish 1325 Network, *Norden in Afghanistan*, settembre 2011: www.fn1325.no/8156/8189NordicAfghanistan2001.pdf

Paesi donatori per dare concreta implementazione alla 1325, favorendo ad esempio lo sviluppo delle capacità di negoziazione delle donne. La 1325 rimane infatti uno strumento importante per la protezione delle donne dalla violenza in tutte le fasi dei conflitti, la promozione dei loro diritti e la loro partecipazione alla costruzione della pace[23].

L'Italia nel 2010 ha adottato un Piano d'Azione Nazionale per l'attuazione della 1325 per il triennio 2010-2013[24] che tuttavia, oltre a presentare debolezze per l'assenza indicatori necessari a monitorarne l'effettiva implementazione, non contiene impegni specifici per promuovere la partecipazione delle donne alla costruzione della pace in Afghanistan[25].
Rimane inoltre assente ogni riferimento alla 1325 e alle successive risoluzione dedicate al tema della dimensione specifica di genere dei conflitti nelle dichiarazioni sull'impegno di lungo periodo del nostro Paese in Afghanistan. Questo nonostante l'Afghanistan sia Paese prioritario della nostra cooperazione allo sviluppo e nonostante nelle *Linee guida per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne* della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo[26] la 1325 sia inserita tra i documenti che compongono il quadro di riferimento per orientare l'azione del nostro governo. Sempre nelle *Linee guida per l'uguaglianza di genere*, la lotta alla violenza di genere è indicata come tematica prioritaria e nel documento si fa specifico riferimento alla volontà di mantenere il dialogo con i Paesi e con le agenzie partner per l'attuazione della Risoluzione ONU su donne, pace e sicurezza.

L'Italia a Tokyo dovrà ribadire il proprio impegno nel contrasto alla violenza sulle donne dando priorità all'interno delle dichiarazioni d'impegno per lo sviluppo e la sicurezza dell'Afghanistan a interventi volti al sostegno del governo afghano **nell'attuazione del quadro normativo nazionale e internazionale, in particolare con riferimento al NAPWA, alla legge EVAW, alla Convenzione ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW) e alla Risoluzione ONU 1325**. I diritti delle donne dovranno essere tema trasversale a tutti gli interventi di cooperazione allo sviluppo, per garantire l'efficacia dei programmi volti alla stabilità e a uno sviluppo sostenibile, ma dovranno essere anche una priorità in sé, assicurando che vi siano meccanismi efficaci di monitoraggio degli interventi e sostenendo il ruolo della società civile, in particolare delle organizzazioni femminili, nell'attuare programmi volti alla tutela e promozione dei diritti delle donne.

Il disimpegno militare del nostro Paese dovrà essere necessariamente seguito da investimenti sostanziali per lo sviluppo, inserendo tra le priorità le iniziative volte alla tutela dei diritti delle donne. **Afgana**, rete di diverse realtà della società civile italiana, insieme alla **Tavola della Pace** e alla **Rete Disarmo**, ha stabilito una percentuale di aiuti da destinare alla cooperazione allo sviluppo in Afghanistan[27] rispetto a quanto l'Italia risparmierà con il progressivo ritiro dei sui contingenti dall'Afghanistan: la loro richiesta al governo italiano è di reinvestire 30 centesimi per ogni euro risparmiato col ritiro delle truppe. La proposta è stata inoltre presentata in Assemblea al Senato da alcuni parlamentari appartenenti al gruppo dell'Italia dei Valori il febbraio scorso[28], ma è stata

23 - Per maggiori informazioni: ActionAid e Pangea, *Donne, pace e sicurezza. A dieci anni dalla Risoluzione 1325, una prospettiva italiana*, novembre 2010: www.actionaid.it/filemanager/cms_actionaid/images/DOWNLOAD/Rapporti_DONNE_pdf/Rapporto_AAePANGEA.pdf
24 - Comitato Interministeriale dei Diritti Umani, Ministero Affari Esteri, *Piano d'Azione Nazionale Donne, Pace e Sicurezza 2010-2013*: www.cidu.esteri.it/NR/rdonlyres/AECF7368-D99D-42CC-8143-568F98C52D17/11644/PianodiAzioneNazionaleDonnePaceeSicurezza.doc
25 - Per un'analisi più approfondita delle debolezze del Piano, cfr.: ActionAid, *Una pace giusta? Le donne e l'eredità della guerra in Afghanistan*, novembre 2011: www.actionaid.it/filemanager/cms_actionaid/images/DOWNLOAD/Rapporti_DONNE_pdf/Indagine_Afghanistan_donne.pdf
26 - Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo, *Linee guida per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne*, luglio 2010: www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/documentazione/PubblicazioniTrattati/2010-07-01_LineeguidaGenere.pdf
27 - http://www.lettera22.it/showart.php?id=12234&rubrica=6
28 - Ordine del Giorno 9/3128/4 presentato da Stefano Pedica: http://parlamento.openpolis.it/atto/documento/id/76360

respinta.
Nell'ultimo decreto missioni[29] sono stati approvati per il periodo dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2012 circa 750 milioni di euro per le missioni in Afghanistan ISAF (International Security Assistance Force) e EUPOL AFGHANISTAN. Sempre nello stesso decreto sono stati approvati circa 35 milioni per iniziative di cooperazione allo sviluppo in Afghanistan e Pakistan, che corrisponde a meno del 5% rispetto alle risorse destinate alle spese militari. Questi 35 milioni di euro andranno a sommarsi agli stanziamenti previsti per il 2012 a favore di tutta la cooperazione italiana allo sviluppo (legge 49/87), pari a soli 86 milioni di euro.

In una risposta a un'interrogazione parlamentare, il Sottosegretario agli Esteri Staffan De Mistura ha dichiarato che da fine 2001 a giugno 2012 l'Italia ha approvato circa 570 milioni di euro a favore di iniziative di cooperazione allo sviluppo in Afghanistan[30], cifra inferiore alla spesa militare approvata per il 2012 (pari al 76%) benché copra quasi un decennio di interventi di cooperazione. Se il rapporto del 30% fosse applicato, la spesa annuale a favore di iniziative di cooperazione allo sviluppo in Afghanistan dopo il totale ritiro delle truppe risulterebbe pari a circa 225 milioni di euro. L'Afghanistan negli ultimi anni è stato il Paese che più ha ricevuto aiuti italiani indirizzati all'uguaglianza di genere e all'*empowerment* femminile[31] all'interno della sua cooperazione bilaterale. La drastica riduzione delle risorse destinate alla cooperazione allo sviluppo da parte dell'Italia ha però comportato una diminuzione sostanziale degli aiuti indirizzati all'uguaglianza di genere, fatto che si riflette anche nella riduzione netta del totale degli stanziamenti destinati all'Afghanistan per migliorare la condizione femminile. Secondo i dati forniti dall'OCSE/DAC, sul totale dell'APS bilaterale destinato all'Afghanistan l'Italia è passata da una percentuale di aiuti focalizzati sull'uguaglianza di genere pari al 51% degli aiuti nel 2008 (per un totale di 59 milioni di dollari) a una percentuale pari al 46% nel 2008-2009 (per un totale di 41 milioni di dollari) e del 39% (per un totale di 13 milioni di dollari) nel 2009-2010[32].

29 - DECRETO-LEGGE 29 dicembre 2011, n. 215 (approvato in legge il 22 febbraio 2012): www.gazzettaufficiale.biz/atti/2011/20110302/011G0257.htm
30 - http://parlamento.openpolis.it/atto/documento/id/80990
31 - OCSE/DAC, *Aid in support of gender equality and women's empowerment*, 2010, 2011 e 2012.
32 - Ibidem. I dati in dollari relativi al 2008 sono in valore corrente, mentre quelli relativi al 2008-2009 in dollari 2008 e in dollari 2009 per il 2009-2010. I dati del 2008 non fanno media 2007-2008 come nella reportistica degli anni successivi perché prima del 2008 l'Italia non ha applicato i criteri OCSE/DAC che permettono di identificare la quantità di aiuti focalizzati sull'uguaglianza di genere e dell'*empowerment* femminile.

Foto: Jenny Matthews/ActionAid

Direttore di una prigione femminile di Herat, Afghanistan

Raccomandazioni

I donatori alla conferenza di Tokyo devono:

- assicurare che il contrasto alla violenza contro le donne sia inserita nel *Mutual Accountability Framework* che sarà concordato con il governo afghano a Tokyo
- destinare 30 milioni di dollari per i prossimi 3 anni a supporto del Programma Prioritario Nazionale dedicato all'attuazione del NAPWA
- assicurare, attraverso la calendarizzazione degli esborsi dei prossimi 5 anni, la copertura dei 90 milioni di dollari necessari per la concreta attuazione del NAPWA e della Legge EVAW
- sostenere le attività delle organizzazioni impegnante nella promozione e tutela dei diritti delle donne, incluse le loro attività di pressione politica per l'attuazione del NAPWA e della legge EVAW
- assicurare meccanismi di monitoraggio trasparenti sull'attuazione del NAPWA e della legge EVAW
- sostenere le attività per lo sviluppo di un Piano d'Azione Nazionale afghano per l'attuazione della Risoluzione ONU 1325, con particolare attenzione alla partecipazione delle donne alla costruzione della pace.

In particolare, il governo italiano deve:

- impegnarsi a destinare il 30% delle risorse che si libereranno in seguito al disimpegno militare a favore dello sviluppo dell'Afghanistan, come da richiesta della rete Afgana, assicurando inoltre che i diritti delle donne siano tematica prioritaria e trasversale degli interventi che ne deriveranno
- invertire la tendente diminuzione di risorse finanziarie destinate a interventi volti alla promozione dei diritti delle donne e dell'uguaglianza di genere all'interno della cooperazione allo sviluppo in Afghanistan, ritornando a una percentuale minima pari a quella del 2008 del 51%
- dichiarare impegni specifici e finanziamenti adeguati per l'attuazione del NAPWA e della Legge EVAW, specificando il contributo italiano al raggiungimento dei 90 milioni di dollari necessari per contrastare la violenza sulle donne
- avere un ruolo di leadership a Tokyo per assicurare che il *Mutual Accountability Framework* includa il tra le priorità il contrasto alla violenza contro le donne nel periodo della transizione e nel decennio della trasformazione
- assicurare finanziamenti adeguati e sostenibili alle organizzazioni della società civile afghana impegnate nella promozione e tutela dei diritti delle donne, in particolare in attività volte al contrasto e alla prevenzione della violenza contro le donne, all'accesso alla giustizia e all'assistenza per le vittime di violenza
- inserire in tutte le dichiarazioni d'impegno relative alla sicurezza dell'Afghanistan riferimenti ad attività per la concreta attuazione della Risoluzione ONU 1325, in particolare: prevedendo formazione specifica per la prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne nei programmi formativi rivolti alle forze di sicurezza afghane; promuovendo interventi ad hoc all'interno dei programmi di cooperazione allo sviluppo anche a sostegno delle attività delle organizzazioni femminili della società civile volte alla costruzione della pace; favorendo e supportando il governo afghano nell'adozione di un Piano d'Azione Nazionale per l'attuazione della Risoluzione
- sostenere, per tutto il periodo della transizione e oltre, all'interno delle discussioni dei

prossimi Vertici NATO e di Summit internazionali di rilievo, quali il G8 e il G20, il ruolo della comunità internazionale quale promotrice dei diritti delle donne in Afghanistan, appellandosi a convenzioni e risoluzioni internazionali – come la CEDAW e la Risoluzione 1325 - che impegnano i governi a mettere in atto interventi concreti per la promozione e la tutela dei diritti delle donne

- inserire all'interno del Piano d'Azione Nazionale italiano per l'attuazione della Risoluzione ONU 1325 indicatori temporali, obiettivi quantitativi, indicatori di successo e informazioni sulle risorse finanziarie conformemente alla Risoluzione approvata in Commissione Esteri della Camera dei Deputati nel dicembre 2011[33], assicurando inoltre il monitoraggio dell'attuazione della Risoluzione secondo gli indicatori stabiliti.

Il Parlamento deve presentare un atto parlamentare che impegni il governo a:

- assicurare che il *Mutual Accountability Framework* di Tokyo inserisca la lotta alla violenza contro le donne tra le priorità
- stanziare il 30% delle risorse che dal 2012 si libereranno in seguito al ritiro dei contingenti italiani a favore di iniziative di cooperazione allo sviluppo in Afghanistan, in particolare prevedendo che almeno il 50% di queste risorse siano destinate a interventi volti alla tutela dei diritti delle donne afghane
- contribuire al raggiungimento del totale pari a 90 milioni di dollari per 5 anni a supporto dell'implementazione del NAPWA e della legge EVAW per il contrasto alla violenza contro le donne
- dare concreta attuazione alla Risoluzione ONU 1325 supportando l'adozione da parte del governo afghano di un Piano d'Azione Nazionale per la sua attuazione, prevedendo formazione specifica alle forze di sicurezza afghane sulla prevenzione della violenza di genere, sostenendo le iniziative della società civile per la partecipazione delle donne alla costruzione della pace
- Sostenere le attività della società civile afghana per la promozione dei diritti delle donne, in particolare quelle volte al contrasto e alla prevenzione della violenza, i servizi di assistenza, inclusi quelli per favorire l'accesso alla giustizia, e di advocacy per l'attuazione del NAPWA e della legge EVAW
- Comunicare al parlamento quale sarà l'impegno del governo per l'inserimento di indicatori, obiettivi e previsione di risorse per l'attuazione del Piano d'Azione italiano sulla Risoluzione 1325 e quale saranno i meccanismi di monitoraggio dello stato di implementazione del Piano stesso. Inoltre specificare come attraverso il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani il governo intenda rendere trasparente e accessibile l'informazione relativa all'attuazione del Piano.

33 - Risoluzione n. 8-00156: Sulla Conferenza di Bonn (5 dicembre 2011) e sulla condizione delle donne in Afghanistan - Tempestini, Villecco Calipari, Boniver, Mogherini Rebesani, Biancofiore, Nirenstein.

Milano
Via Broggi 19/A
20129 Milano - Italy
Tel. + 39 02 742001
Fax + 39 02 29537373

Roma
Via Tevere 20
00198 Roma - Italy
Tel. + 39 06 45200530
Fax + 39 06 5780485

informazioni@actionaid.org
www.actionaid.it

ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alle cause della povertà e dell'esclusione sociale. Da oltre trent'anni è al fianco delle comunità del Sud del mondo per garantire loro migliori condizioni di vita e il rispetto dei diritti fondamentali. In Italia ActionAid è presente dal 1989: è una ONLUS ed è accreditata presso il Ministero degli Affari Esteri come ONG. Nel mondo ActionAid è una coalizione internazionale che ha la sua sede principale in Sud Africa, a Johannesburg, e affiliati nazionali nel Nord e nel Sud del mondo.
Per uno sviluppo concreto e duraturo delle comunità con cui lavora, ActionAid realizza programmi a lungo termine in Asia, Africa e America Latina.

Le principali aree di intervento sono la lotta all'HIV/AIDS, il diritto all'alimentazione, una governance giusta e democratica, l'educazione, i diritti delle donne, la sicurezza umana in contesti di conflitti ed emergenze. L'organizzazione coinvolge anche nei Paesi più ricchi cittadini, imprese e istituzioni evidenziandone le responsabilità nei confronti dellecomunità più emarginate del Sud del mondo. ActionAid opera grazie all'impegno di migliaia di persone che contribuiscono con il proprio attivismo e donazioni.