



UNIVERSITÀ DEGLI  
STUDI DI PADOVA

---

CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE  
SUI DIRITTI DELLA PERSONA E DEI POPOLI



CATTEDRA UNESCO  
IN DIRITTI UMANI,  
DEMOCRAZIA E PACE

---

**Research Papers**

**2/2000**

**Paola Degani**

**Donne, diritti umani e conflitti armati.**

**La questione della violenza nell'agenda della comunità  
internazionale**

**Copyright: Centro di studi e di formazione sui diritti della persona e dei popoli,  
Università degli Studi di Padova**  
Nessuna parte di questo testo può essere riprodotta senza autorizzazione.

**Pubblicazione online sul Sito dell'Archivio Pace Diritti Umani: [www.cepadu.unipd.it](http://www.cepadu.unipd.it)**

Questo studio è realizzato nell'ambito del progetto di ricerca denominato: *La giustizia penale internazionale nel paradigma dei diritti umani. Il processo di evoluzione del diritto penale internazionale e di istituzione di una giurisdizione penale internazionale e le sue ricadute sugli assetti giuridici e politici della comunità internazionale, con particolare riferimento al ruolo dei soggetti nongovernativi*, diretto dal Prof. Antonio Papisca.

Paola Degani è titolare di assegno di ricerca presso il Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di Padova. Tra le sue pubblicazioni: *La parità della donna: cittadinanza politica e regolazione del lavoro tra '800 e '900*, Padova, UPSEL, 1990; *I diritti umani nella filosofia politica di Norberto Bobbio*, La Spezia, Agorà ed., 1999; *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Università di Padova – Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Padova, 2000.

Contatto: [p.degani@cdu.cepadu.unipd.it](mailto:p.degani@cdu.cepadu.unipd.it)

## Sommario

<i>I conflitti armati degli anni '90 e la problematica della violenza contro le donne ...</i>	<i>5</i>
<i>Diritti delle donne e violenza sessuale nel dibattito internazionale (1975-1995) ...</i>	<i>10</i>
<i>Dalla Conferenza di Pechino alla Sessione speciale dell'Assemblea generale del 2000.....</i>	<i>18</i>
<i>La "criminalizzazione" della violenza e le politiche per i diritti umani delle donne. Conclusioni.....</i>	<i>26</i>



### ***I conflitti armati degli anni '90 e la problematica della violenza contro le donne***

Gli eventi politici che nell'ultimo decennio hanno segnato l'assetto internazionale, hanno reso evidente che il rispetto dei diritti umani di uomini e donne deve essere oggetto di particolare protezione soprattutto in quelle realtà che sperimentano situazioni di guerra. Nelle aree attraversate dai conflitti il diritto umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani vengono sistematicamente ignorati, con conseguenze che colpiscono soprattutto la condizione della fasce più deboli della popolazione civile: donne, minori, anziani e disabili.

Più specificamente, per quanto concerne le donne, va sottolineato che, nel corso della storia, le parti in conflitto hanno spesso sottoposto la componente femminile della popolazione a sistematiche violenze sessuali, *in primis* lo stupro, senza per questo andare incontro ad alcuna apprezzabile forma di sanzione. Lo stupro di massa anzi è stato ampiamente utilizzato come una tattica di guerra o come uno strumento di terrore nei confronti delle popolazioni<sup>1</sup>.

Questo dato si è drammaticamente concretizzato ai giorni nostri, e più precisamente all'inizio degli anni '90, nel contesto dei conflitti nei territori della ex Jugoslavia<sup>2</sup>. In

---

<sup>1</sup> La prima rassegna completa sul ricorso allo stupro in tempo di guerra è proposta in S. Browmiller, *Against our Will. Men, Women and Rape*, Londra, Secker & Warburg, 1975. In questo volume si ricostruisce l'utilizzo dello stupro nei conflitti armati, in particolare nel corso della prima guerra mondiale, sia in relazione ad episodi isolati, sia nelle situazioni in cui questa specifica forma di violenza ha costituito uno strumento di offesa sistematica come in occasione dello stupro di massa patito dalle donne di Bengali da parte dei soldati pakistani durante la guerra in Bangladesh negli anni '70, o dalle donne vietnamite vittime della violenza dei militari americani. Anche nei conflitti interni ed internazionali degli anni '90, il ricorso allo stupro come strumento di terrore, di tortura, di pulizia etnica, o come rituale che anticipa l'assassinio, è stato ampiamente documentato in El Salvador, Guatemala, Liberia, Kuwait, ma anche in Afganistan, in Somalia, in Palestina, come in Libano, Haiti, Sudan, Zambia nonché a Timor fino ad arrivare alle atrocità commesse nel corso dei conflitti che hanno interessato l'area balcanica il Ruanda, i paesi a questo limitrofi e, da ultimo, la Sierra Leone. Sullo stupro come strumento di offesa in tempo di guerra la letteratura è piuttosto abbondante. Una trattazione esauriente è tuttavia contenuta nei saggi di: D. Blatt, *Recognizing Rape as a Method of Torture*, in "Review of Law and Social Change", n. 19, 1992, pp. 821-865 e, J. Castel, *Rape, Sexual Assault and the Meaning of Persecution*, in "International Journal of Refugee Law", n.1, 1992. Cfr. inoltre: A.E. Ray, *The Shame of It: Gender Based Terrorism in the Former Yugoslavia and the Failure of International Human Rights Law to Comprehend the Injuries*, in "American University Law Review", n. 46, 1997, pp.793-840; Una ricognizione delle diverse modalità con cui viene esercitata la violenza nei confronti della donna nei periodi di guerra è presentata in: I. L. Lourdes, *Common Grounds: Violence Against Women in War and Armed Conflict Situations*, Phillippines Asian Center for Human Rights, 1998. Su questo tema si vedano anche i rapporti redatti da Gay J. McDougall, relatrice speciale su *Systematic rape, sexual slavery and slavery like practices during armed conflict*, della Sottocommissione delle Nazioni Unite per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze il cui mandato è stato rinnovato con decisione della Commissione diritti umani n. 105 del 29 aprile 1999 (E/Cn.4/Dec./1999/105).

<sup>2</sup> Una ricostruzione del ricorso alla violenza sessuale nei conflitti dell'area balcanica come specifica strategia di guerra e di annientamento delle popolazioni è proposta nel saggio di C. Niarchos, *Women, War and Rape: Challenges facing the International Tribunal for the former Yugoslavia*, in "Human Rights Quarterly", 1995, p. 649. Sullo stesso tema cfr. I. Nizich, *Violations of the Rules of War by Bosnian, Croat, and Muslim Forces in Bosnia-Herzegovina*, in "Hasting Women's Law Journal", n 5, 1994, pp. 25-

relazione a tali eventi la problematica della violenza contro le donne nell'ambito del diritto umanitario e del diritto penale internazionale ha assunto una visibilità del tutto nuova, soprattutto grazie al lavoro di indagine condotto prima dalla "Commissione 780" delle Nazioni Unite<sup>3</sup>, e successivamente dalle investigazioni del Procuratore del Tribunale internazionale per i crimini nella ex Jugoslavia. La Commissione di esperti istituita "per indagare e raccogliere prove di gravi violazioni delle Convenzioni di Ginevra e di violazioni dei diritti umanitari internazionali commesse durante il conflitto

---

52. Una lettura in chiave comparativa è proposta da S. Splittgerber, *The Need for Greater Regional Protection for Human Rights of Women: The Cases of Rape in Bosnia and Guatemala*, in "Wisconsin International Law Journal", n.15 (1), 1996, pp.185-227.

<sup>3</sup> Il Consiglio di Sicurezza con Res. 764 del 13 luglio 1992 ha condannato le violazioni alle Convenzioni di Ginevra del 1949 ribadendo l'esistenza di responsabilità individuali perseguibili sul piano internazionale. Successivamente lo stesso Consiglio ha lavorato in una direzione più immediatamente operativa. Con Res. 771 del 13 agosto 1992 è stato chiesto, sia agli Stati, sia ad altri organismi di riferire al Segretario Generale notizie in merito alle violazioni commesse, affinché il Consiglio di Sicurezza potesse mettere a punto una serie di misure idonee a fronteggiare la situazione. Con la Risoluzione 780 (U.N. doc. S/Res/ 780(1992)) del 6 ottobre 1992 adottata dal Consiglio di Sicurezza nella sua 3119<sup>a</sup> riunione lo stesso Consiglio ha richiesto al Segretario Generale "to establish, as a matter of urgency, an impartial Commission of Experts to examine and analyse the information submitted pursuant to resolution 771 (1992) and the present resolution, together with such further information as the Commission of Experts may obtain through its own investigations or efforts, of other persons or bodies pursuant to resolution 771 (1992), with a view to providing the Secretary-General with its conclusions on the evidence of grave breaches of the Geneva Conventions and other violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia". La "Commissione 780", inizialmente composta da Frits Karlhoven, (Presidente), Cherif Bassiouni, William J. Fenrik, Keba M'Baye, Torkel Opsahl cominciò ad essere operativa dal mese di novembre, vale a dire quasi un anno dopo la sua costituzione a causa della sopravvenuta malattia o morte di alcuni dei suoi membri. In questa fase la Commissione risulta così composta: Cherif Bassiouni (Presidente e relatore sulla raccolta e analisi dei fatti), Christine Cleiren, William Fenrik, Hanne Sophie Greve, Keba M'Baye. Nello stesso mese di novembre, con la risoluzione 787 del 16 novembre 1992, il Consiglio di Sicurezza richiedeva esplicitamente alla Commissione 780 di portare avanti attivamente le proprie indagini sulle "gravi violazioni" del diritto umanitario internazionale con particolare riguardo alla pratica della "pulizia etnica". Rientrano nella nozione di "gravi violazioni" del diritto umanitario internazionale quei crimini che per la loro gravità possono essere perseguiti da qualsiasi stato in base al meccanismo della giurisdizione universale. "Gravi violazioni" sono elencate nell'art. 50 della Prima Convenzione di Ginevra, nell'art. 51 della Seconda Convenzione di Ginevra, nell'art. 130 della Terza Convenzione di Ginevra e nell'art. 147 della Quarta Convenzione di Ginevra del 1949. "Gravi violazioni" sono elencate anche negli articoli 11, § 4, e 85 del Protocollo aggiuntivo I del 1977. La previsione di "gravi violazioni" delle Convenzioni di Ginevra e del Protocollo I riguardano unicamente i conflitti armati a carattere internazionale. Per quanto attiene ai conflitti interni si fa riferimento all'articolo 3 Comune alle Quattro Convenzioni di Ginevra e al II Protocollo aggiuntivo del 1977, ove non vi è comunque alcun riferimento alla categoria delle "gravi violazioni". Sull'esigenza di equiparare i conflitti interni a quelli internazionali ai fini della protezione accordata dal diritto umanitario si considerino in particolare i lavori di T. Merano, *International Criminalization of Internal Atrocities*, in "American Journal of international Law", vol. 84, 1995, pp. 554-577; *On the Inadequate Reach of Humanitarian and Human Rights Law and the Need for a New Instrument*, in "American Journal of International Law", vol. 77, 1983, 589-606; nonché, *The Protection of Human Person under Human Rights Law and Humanitarian Law*, in "Bulletin of Human Rights", 1991/1, pp. 33-45. Sul tema si veda anche: G. Barile, *Interazione fra norme di diritto umanitario nei conflitti armati non internazionali*, in "Comunicazioni e Studi", Vol. XVII e XVIII, 1985, pp. 3-22. Il rapporto finale della Commissione di esperti (780) è allegato al documento UN Doc. S/1994/674. L'intero rapporto è stato pubblicato in italiano: M.C. Bassiouni, *Indagine sui crimini di guerra nell'ex Jugoslavia. L'operato della Commissione degli esperti del Consiglio di sicurezza e il suo rapporto finale*, Giuffrè, Milano, 1997. Per una collocazione dei crimini di natura sessuale nel quadro del diritto umanitario internazionale si veda P. Viseur Sellers, *The Context of Sexual Violence: Sexual Violence as Violations of International Humanitarian Law*, in G. Kirk Mc Donald, O. Swaak Goldman, (eds), *Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law, Vol. I, Commentary*, The Hague, Kluwer Law International, 2000.

nella ex Jugoslavia" è strettamente collegata nel suo fondamento e nei suoi intenti all'attività condotta dal Consiglio di Sicurezza e dal Segretario Generale dell'ONU nei confronti di quelle minacce alla pace, violazioni della pace e di quegli "atti di aggressione" per cui il Cap. VII della Carta delle Nazioni Unite prevede l'adozione di "misure coercitive" da parte della comunità internazionale degli stati. E' noto che proprio dai rapporti di detta Commissione<sup>4</sup> è emersa l'esistenza di gravi e massicce violazioni dei diritti umani commesse nei territori della ex Jugoslavia e conseguentemente ne è derivata l'esigenza di assicurare una repressione efficace di tali crimini tramite l'istituzione di un tribunale penale internazionale<sup>5</sup>. A conclusioni del tutto analoghe sono peraltro pervenuti nello stesso periodo gli organismi della Commissione diritti umani e della CSCE preposti a compiere indagini sui crimini commessi nella ex Jugoslavia nonché alcuni governi - tra cui l'Italia - che su richiesta

---

<sup>4</sup> La Commissione 780 ha redatto due rapporti preliminari trasmessi dal Segretario Generale al Consiglio di Sicurezza: il primo del 10 febbraio 1993 (U.N. Doc. S/25274) e il secondo il 5 ottobre 1993 (U.N. Doc. S/26545) nonché un Final Report presentato al Consiglio di Sicurezza il 27 maggio 1994 (U.N. Doc. S1994/674) comprensivo di 23 allegati (U.N. Doc. S/1994/674/Add.2).

<sup>5</sup> U.N. Doc. S/25724 del 10 febbraio 1993.

La risoluzione adottata dal Consiglio di Sicurezza con la quale è stata decisa l'istituzione del Tribunale per la Ex Jugoslavia è la n. 808 del 23 febbraio 1993. Nella stessa risoluzione è stato anche affidato al Segretario Generale il compito di presentare entro 60 giorni un rapporto contenente uno studio sulla corte accompagnato da proposte concrete per dare immediata esecutività alla Risoluzione. Il Segretario Generale dal canto suo ha tempestivamente ottemperato al proprio compito presentando il 3 maggio 1993 un Progetto di Statuto di un tribunale penale internazionale tenendo conto oltre che del contributo fondamentale messo a punto in numerosi incontri tra esperti (U.N. Doc. S/25512 del 5 aprile 1993), anche dei suggerimenti pervenuti da oltre 30 paesi, nonché da un numero davvero considerevole di Ong. Al testo proposto non venne apportata alcuna modifica, anche in considerazione dell'urgenza avvertita dalla comunità internazionale di intervenire sul territorio con delle misure concrete nel tentativo di alleviare le sofferenze inflitte alla popolazione civile a causa della cruenta assunta complessivamente dal conflitto. Il Tribunale penale per la ex Jugoslavia è stato istituito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con la risoluzione 827 del 25 maggio 1993. La sua competenza riguarda le gravi violazioni del diritto umanitario commesse nei territori della ex Jugoslavia a partire dal 1991. Il tribunale ha perciò competenza a giudicare dei crimini contro l'umanità (art. 5), del crimine di genocidio (art. 4), delle gravi violazioni della Convenzione di Ginevra, (art 2) nonché delle violazioni delle leggi e dei costumi di guerra (art.3).

Per giudicare dei crimini di genocidio e delle altre serie violazioni del diritto internazionale umanitario compiute in Ruanda nel corso del 1994, nonché dei crimini dello stesso tipo di cui si sono resi responsabili cittadini ruandesi nei paesi limitrofi, è stato istituito dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite con Risoluzione 955 dell' 8 novembre 1994 anche il Tribunale penale internazionale per il Ruanda, che ha iniziato ad operare nel novembre 1995 dopo la nomina dei giudici da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Gli Statuti dei due Tribunali ad hoc e le Regole di Procedura e Prova che si sono dati , riflettono gli standard più elevati del rispetto del diritto internazionale dei diritti umani in merito alle garanzie di difesa e ai requisiti per un processo equo ed imparziale. L'azione dei tribunali è poi fondata sui principi essenziali di indipendenza del Procuratore e sulla sua facoltà di esercitare *motu proprio* l'azione penale, anche su segnalazione di individui o di organismi non governativi. Vi è però da sottolineare la mancata previsione di regole definite circa l'effettività dell'azione condotta dalle due corti; esse sono infatti prive di veri e propri strumenti coercitivi per la cattura degli indiziati e lo svolgimento efficace delle indagini. Una ricostruzione dell'operato fino ad oggi svolto dai due Tribunali ad Hoc è contenuta in J.R.W.D. Jones, *The Practice of the International Criminal Tribunales for the Former Yugoslavia and Rwanda*, Ardsley New York, Transantional Publisher, II Ed., 2000.

del Segretario Generale hanno elaborato progetti di statuto di un tribunale penale ad hoc<sup>6</sup>.

La "Commissione 780" ha esaminato una serie di situazioni in cui i crimini di guerra, quelli contro l'umanità e di genocidio si presentavano strettamente collegati alla sistematica violenza contro le donne. Tale questione ha assunto un rilievo particolare con la nozione di "stupro etnico", sulla scia dell'impatto prodotto dai fatti di violenza riconducibili a tale fattispecie non solo sull'opinione pubblica, ma anche sui governi e sulla comunità internazionale nel suo insieme<sup>7</sup>. E' venuta così facendosi strada una più puntuale considerazione degli atti commessi contro le donne nelle classiche fattispecie del genocidio, dei crimini di guerra e dei crimini contro l'umanità. A seguito di ciò gli atti implicanti violenza per le donne non possono più essere considerati come marginali corollari di un conflitto, bensì come comportamenti dotati di autonoma rilevanza penale nell'ambito del diritto internazionale.

L'attività di inchiesta portata avanti da organismi delle Nazioni Unite e da organizzazioni internazionali regionali è stata, nel periodo considerato (1992-1994), alquanto consistente, a riprova di un'attenzione e di una sensibilità in crescita rispetto a questo tipo di violazioni dei diritti fondamentali.

Fin dall'agosto 1992 la Commissione diritti umani delle Nazioni Unite si è occupata, attraverso un proprio Relatore Speciale, delle violazioni dei diritti umani nei territori della ex Jugoslavia<sup>8</sup>. Nell'ottobre dello stesso anno, il Consiglio di Sicurezza, con la già

---

<sup>6</sup> Sull'apporto dato dal governo italiano alla creazione del tribunale si veda: A. Papisca, *Giustizia penale internazionale: il contributo dell'Italia alla costituzione del Tribunale internazionale sui crimini di guerra e contro l'umanità nella ex Jugoslavia*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", Anno VII, n. 2, 1993 (1995), pp. 117-131.

<sup>7</sup> Numerosi organismi internazionali hanno proposto indagini e missioni di inchiesta attorno alla questione della violenza sulle donne nel quadro del conflitto nella ex Jugoslavia. Si vedano in particolare: il rapporto Warburton del Parlamento Europeo, i rapporti del Rapporteur speciale sulla violenza contro le donne della Commissione diritti umani delle Nazioni Unite, Radhika Coomaraswamy, nonché i rapporti del Rapporteur speciale della Commissione diritti umani sulla situazione dei diritti umani in Bosnia-Erzegovina, Repubblica della Croazia e Repubblica Federale della Jugoslavia. Anche l'attività delle Ong nella produzione di documentazione relativamente alle violenze contro le donne è stata alquanto copiosa. In generale per quanto concerne la problematica della condizione femminile nei conflitti armati segnaliamo: Amnesty International, *Donne: Rapporto sulle violazioni dei diritti umani delle donne*, Ed. Sonda 1991, più specificamente sul caso della ex Jugoslavia si veda il Rapporto di Amnesty International: *Bosnia: Rapporto sulle violazioni dei diritti umani*, ed. Sonda, 1993.

<sup>8</sup> Tadeusz Mazowiecki, Rapporteur speciale della Commissione sui diritti umani delle N.U., ha presentato il primo rapporto, redatto a seguito di una prima missione nei diversi territori della ex Jugoslavia che si è svolta tra il 21 ed il 26 agosto 1992 (U.N. Doc. 1. E/CN.4/1992/S-1/9, del 28 agosto 1992: Report on the situation of human rights in the territory of the former Yugoslavia submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to paragraph 14 of Commission resolution 1992/S-1/1 of 14 August 1992) in occasione della prima sessione straordinaria della Commissione sui diritti umani. Complessivamente Mazowiecki ha prodotto 12 rapporti periodici per le sessioni ordinarie della Commissione sui diritti umani, più uno preliminare, due per le sessioni speciali della stessa Commissione, uno specifico sui media e uno direttamente per l'Assemblea Generale. Questa è la lista completa: 28 agosto 1992: E/CN.4/1992/S-1/9; 27 ottobre 1992: E/CN.4/1992/S-1/10; 17 novembre 1992: A/47/666-S/24802; 4. 10 febbraio 1993: E/CN.4/1993/50; 5 maggio 1993 First Periodic Report: E/CN.4/1994/3; 13 maggio 1993 Second Periodic Report: E/CN.4/1994/4; 26 agosto 1993 Third



citata Risoluzione 780, creava una Commissione di esperti allo scopo di investigare sulle violazioni del diritto internazionale umanitario commesse nella ex Jugoslavia suscettibili di costituire responsabilità penali secondo il diritto internazionale. Nel gennaio del 1993 veniva formata, su incarico del Rapporteur speciale, una commissione medica, per investigare su un certo numero di casi di stupro e redigere un rapporto per l'Assemblea Generale<sup>9</sup>. Successivamente anche la Commissione 780 organizzava un gruppo di esperti in materia giuridica e sanitaria con il compito di raccogliere interviste e testimonianze attorno alle conseguenze provocate dalle violenze sessuali<sup>10</sup>. La natura di questi crimini è risultata essere particolarmente traumatica per la popolazione coinvolta in ragione del carattere sistematico e diffuso dei fatti riportati. Nel rapporto finale del gruppo di esperti si evidenziano le modalità con cui questi stupri avvenivano. Le tipologie individuate distinguono le violenze sessuali commesse prima dell'esplosione delle ostilità, durante le azioni militari, nei campi di prigionia, presso i cosiddetti "rape-camps" e infine nei bordelli organizzati per l'intrattenimento dei soldati<sup>11</sup>. Le varie inchieste intraprese sia dagli organismi governativi che da alcune ONG<sup>12</sup> riportano cifre comprese tra 20.000 e 50.000 stupri commessi tra 1991 e il 1993<sup>13</sup>.

---

Periodic Report: E/CN.4/1994/6; 6 settembre 1993 Fourth Periodic Report: E/CN.4/1994/8; 17 novembre 1993 Fifth Periodic Report: E/CN.4/1994/47; 21 febbraio 1994 Sixth Periodic Report: E/CN.4/1994/110; 10 giugno 1994 Seventh Periodic Report: E/CN.4/1995/4; 4 agosto 1994 Eight Periodic Report: E/CN.4/1995/10; 4 novembre 1994 Ninth Periodic Report: A/49/641-S/1994/1252; 13 dicembre 1994 Special Report on the Media: E/CN.4/1995/54; 9 gennaio 1995 Tenth Periodic Report: E/CN.4/1995/57; 21 aprile 1995 (Eleventh) Periodic Report: E/CN.4/1996/3; 5 luglio 1995 Twelfth Periodic Report: E/CN.4/1996/6. In tutti questi documenti lo stupro è stato denunciato a più riprese come strumento per la pulizia etnica.

<sup>9</sup> U.N. General Assembly, and Security Council, Report of the Team of Experts on their Mission to Investigate Allegations of Rape in the Territory of the Former Yugoslavia from 12 to 23 January 1993, Annex II, U.N. Doc A/48/92/, S/25341 (1993).

<sup>10</sup> Annex, paragrafo 241 del Rapporto Finale U.N. Doc S/1994/674: "This is the first time that such an investigation has been conducted in time of war by women seeking to determine the facts about rape and other forms of sexual assault". La Commissione condusse un'indagine senza precedenti sugli stupri e le violenze sessuali commesse a danno della popolazione civile; tale missione si è resa possibile grazie all'ausilio di una squadra di circa 40 donne tra medici e avvocati che ha potuto intervistare 223 donne profughe della Bosnia-Erzegovina rifugiate in Croazia, in Slovenia e in Austria.

<sup>11</sup> Rapporto Finale U.N. Doc. S/1994/674, B 244 – 249.

<sup>12</sup> A proposito di stupro etnico, Amnesty International ritiene che stupri e violenze sessuali perpetrate ai danni delle donne per la maggior parte musulmane, da parte delle forze serbe, siano avvenute in molte parti della Bosnia-Erzegovina, e che in alcuni casi si sia trattato di azioni organizzate e sistematiche, con la detenzione deliberatamente finalizzata a far subire alle donne stupri e violenze. Questi episodi fanno parte di un modello di conflitto nel cui contesto figurano le intimidazioni e gli abusi contro i musulmani e i croati e che ha spinto migliaia di essi a fuggire o ad accettare passivamente e l'espulsione dalle loro zone di residenza per paura di violenze ulteriori. Resta ancora da stabilire se lo stupro sia stato utilizzato dai capi militari e politici come un'arma vera e propria. Quel che invece è chiaro è che non sono state assunte misure efficaci contro gli abusi, che i politici e i militari locali sono a conoscenza dei fatti, e che generalmente questi fatti non vengono puniti insieme con gli altri gravi abusi che così spesso costellano il conflitto in Bosnia-Erzegovina, come le uccisioni deliberate e arbitrarie di civili, la tortura e il maltrattamento dei detenuti. Questi abusi, compresi gli stupri e le violenze sessuali, sono stati commessi da tutte le parti coinvolte nel conflitto. Amnesty International ritiene che anche i musulmani e i croati

Tali cifre, per la loro consistenza legittimano la grande attenzione prestata dalla comunità internazionale al fenomeno della violenza nei confronti delle donne nel contesto delle guerre nella ex Jugoslavia. Tuttavia, l'impatto di questo fenomeno non avrebbe potuto avere tale rilievo se non avesse incontrato da un lato, l'emergere prepotente a partire dalla II metà degli anni '80 di una riflessione critica femminista su istituzioni e meccanismi del diritto internazionale e del diritto internazionale dei diritti umani, dall'altro la riscoperta del diritto penale internazionale come ambito significativo in cui poter esercitare la tutela di alcuni diritti fondamentali minacciati dai nuovi conflitti regionali degli anni '90.

### ***Diritti delle donne e violenza sessuale nel dibattito internazionale (1975-1995)***

La rinnovata attenzione al nesso tra crimini di guerra, crimini contro l'umanità, genocidio e violenza contro le donne può essere ricondotta al dibattito che, a partire dagli inizi anni '80, ha interessato sia le organizzazioni nongovernative di donne, sia la comunità internazionale nell'ambito delle strategie delle Nazioni Unite per l'avanzamento della condizione della donna. Per recuperare le origini di questo dibattito è utile risalire al 1975, proclamato dalle Nazioni Unite Anno internazionale delle donne<sup>14</sup>.

---

abbiano commesso tali crimini, anche se su scala assai minore. In proposito, *Bosnia. Rapporto sulle violazioni dei diritti umani*, op. cit., AI Index: EUR 63/01/92, EUR 63/01/93. Su questi temi, significativo è anche il rapporto di Human Rights Watch: *Bosnia and Herzegovina. "A Closed, Dark Place". Past and Present Human Rights Abuses in Foca*, Vol. 10, No. 6 (D), New York, luglio 1998.

<sup>13</sup> Nella prima parte dell'*Indagine sui crimini di guerra nella ex Jugoslavia*, compiuta dalla Commissione 780, (in: M.C. Bassiouni, op. cit., pag. 7) si sottolinea che il livello di vittimizzazione in tutto il territorio della ex Jugoslavia tra l'ottobre 1992 e l'aprile 1994 era altissimo a causa del grado di violenza che complessivamente connotava i conflitti in quell'area. Secondo i dati riportati dalla Commissione al Par. 257, le vittime tra civili e militari avrebbero raggiunto le 200.000 unità, 187 le fosse comuni dichiarate, ognuna delle quali contenente tra i 3 e i 5000 corpi, 960 i campi di prigionia e i luoghi di detenzione a breve termine dichiarati all'interno dei quali si valuta che 500.000 donne siano state imprigionate, molto spesso stuprate e torturate prima di essere uccise. I 3000 casi documentati di stupro e altre violenze sessuali attesterebbero la credibilità della stima di 20.000 vittime di stupro e/o altre forme di violenza sessuale. Il Rapporto della Missione d'osservazione della Comunità europea sul trattamento delle donne musulmane nell'ex Jugoslavia stima in circa 20.000 i casi di violenza sessuale; diversamente secondo il parere del Ministro degli interni del governo bosniaco gli episodi di stupro potrebbero ammontare a circa 50.000. Cfr. le cifre proposte da: Neier Aryeh, *Watching Rights: Raper in Bosnia-Herzegovina*, in "The Nation", 1 marzo 1993, p. 259, cit. in C. N. Niarchos, *Women, War and Rape, Challenges, Facing the International Tribunal for the Former Yugoslavia*, in "Human Rights Quarterly", 17, 1995, p. 656. Il Rapporto della Missione della Comunità europea è pubblicato in: Le Nouvel Observateur et Reporters sans frontières, *Le Livre noir de l'ex Yougoslavie. Purification ethnique et crimes de guerre*, Arléa, Paris, 1993, pp. 457 - 462.

<sup>14</sup> Per una ricostruzione dell'operato delle N.U. nei confronti delle donne si veda Pietila H. Vickers J., *Making Women Matter: The Role of the United Nations*, Londra, Zed Books (in association with the United Nations International Research and Training Institute for Women and the United Nations Non-Governmental Liaison Service), London, 1990, nonché il testo curato dal Department of Public Information of the United Nations, *The Advancement of Women*, New York, UN Publication, 1996. Il

Gli obiettivi fissati in occasione dell'Anno internazionale guardavano alla possibilità di costruire una società in cui le donne potessero partecipare in modo pieno alla vita economica, sociale e politica del loro paese. Già nel dibattito femminista di quegli anni, la tematica della violenza di genere non poteva costituire oggetto di indagine separata rispetto alla condizione sociale complessiva della donna. La critica sviluppata dai movimenti delle donne anzi tendeva a sottolineare il nesso fondamentale tra la strutturale debolezza economica del soggetto femminile e la sua maggior esposizione al rischio di abusi di vario tipo, tra cui quelli di natura sessuale. Le donne e le bambine in tutte le società e a gradi più o meno elevati sono infatti soggette ad abusi fisici, sessuali e psicologici, che si manifestano in modo trasversale rispetto al reddito, alla classe e alla cultura.

Per contrassegnare l'Anno internazionale della donna, fu convocata una Conferenza mondiale da tenersi quello stesso anno (1975) a Città del Messico<sup>15</sup>. In quell'occasione venne adottato un Piano d'azione mondiale per la realizzazione degli obiettivi dell'Anno internazionale della donna e venne proposta la proclamazione del decennio 1975 – 1985 quale Decennio delle Nazioni Unite per la donna<sup>16</sup>.

I temi proposti per il Decennio vertevano attorno al trinomio eguaglianza - sviluppo - pace. L'eguaglianza, lo sviluppo e la pace rivestivano peraltro già da tempo un ruolo di primo piano nello sviluppo del dibattito femminista internazionale in quanto incrociavano una serie di problematiche che si erano imposte all'attenzione pubblica, sia nel mondo occidentale, sia in quei paesi che all'epoca si erano da poco emancipati da forme di dominazione di impostazione coloniale. Se il nodo dell'eguaglianza ripropone la questione delle discriminazioni e delle logiche della tutela e della parità in termini di politiche del diritto, fino al dibattito successivo sulle pari opportunità, la questione dello

---

1975 come Anno Internazionale della Donna è stato proclamato dall'Assemblea Generale con la Ris. 3010 (XXVII) 1972, dell'11 novembre 1972.

<sup>15</sup> La prima Conferenza mondiale sulla donna si svolse a Città del Messico dal 19 giugno al 2 luglio 1975 (v. *Report of the World Conference of the International Women's Year*, Mexico City, 19 June-2 July 1975, United Nations publication, Sales No. E.76.IV.1). Vi parteciparono 133 paesi e 1000 rappresentanti, di cui il 70% era costituito da donne.

<sup>16</sup> La Conferenza adottò la Dichiarazione di Città del Messico sull'eguaglianza di uomini e donne e il loro contributo allo sviluppo e alla pace, il Piano d'Azione mondiale e quelli regionali per l'attuazione degli obiettivi dell'Anno Internazionale della donna e 34 Risoluzioni su vari temi, dall'educazione, alla salute ai diritti dei palestinesi. La Dichiarazione contiene 17 principi tra cui la definizione del significato di eguaglianza tra uomini e donne e la responsabilità dello Stato nel promuovere attivamente la piena integrazione della donna nella società. Il Piano d'Azione Mondiale (adottato dall'Assemblea Generale con Ris. 3520 (XXX)) definisce delle linee guida per il miglioramento delle condizioni delle donne e richiama gli stati e la comunità internazionale ad affrontare i problemi del sottosviluppo e delle strutture socio economiche che relegano le donne in una posizione di inferiorità. Il Piano indica inoltre una serie di obiettivi da raggiungere entro il 1980 che comprendono tra l'altro l'alfabetizzazione delle donne, l'accesso su base di eguaglianza a tutti i livelli di istruzione, le pari opportunità in campo lavorativo come nella partecipazione politica, la parità retributiva nonché il pieno riconoscimento del valore economico del lavoro domestico e di produzione del cibo, attività queste ultime tradizionalmente non pagate. La

sviluppo rimanda ad una progettualità di respiro più largo, che attraversa in quel periodo non solo il mondo femminile, ma più in generale le arene internazionali, in virtù del ruolo politico che un numero consistente di paesi in via di sviluppo andava progressivamente acquisendo. La pace si connette direttamente al tema dello sviluppo, in quanto intesa come costruzione di quelle condizioni che possono garantire la giustizia economica e sociale, l'eguaglianza, e il godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali all'interno di tutte le società. Ciò presupponeva però che alle donne fossero riconosciuti quei diritti di eguaglianza rispetto all'uomo che nella seconda metà degli anni '70 risultavano ancora scarsamente garantiti in molti paesi, ovvero che fossero rimosse quelle condizioni di discriminazione che persistevano comunque anche in quei contesti che proclamavano, almeno sul piano formale, il riconoscimento della parità giuridica anche a livello sessuale.

Nella logica del Decennio delle donne, l'adozione nel 1979 della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne<sup>17</sup>, avrebbe anzitutto dovuto confermare sul piano internazionale, con specifico riferimento alle donne, le previsioni già statuite negli strumenti di carattere generale sui diritti umani, nonché in alcune convenzioni settoriali, allo scopo di definire in modo organico l'estensione dei diritti delle donne. Tale esigenza si imponeva all'attenzione della comunità internazionale, soprattutto perché, come segnalato nel Preambolo della Convenzione, si constatava il persistere di gravi discriminazioni a violazione "dei principi dell'eguaglianza dei diritti e del rispetto della dignità dell'uomo". Queste violazioni venivano identificate come sicuri ostacoli per la partecipazione della donna alle stesse condizioni dell'uomo alla vita politica, sociale, e culturale del proprio paese oltre che pregiudicare la crescita del benessere sociale, in particolare in quelle zone di povertà dove l'accesso ai servizi medici, all'educazione, alla formazione, e alle possibilità di impiego escludevano praticamente nella totalità la popolazione femminile (delle donne nelle aree rurali si occupa specificamente l'art. 14 della Convenzione).

La Convenzione è caratterizzata da un impianto concettuale di stampo prevalentemente emancipatorio, nel quale si lascia comunque spazio alla previsione di misure temporanee ineguali o distinte rivolte alle donne, al fine di instaurare di fatto l'eguaglianza con gli uomini, promuovendo quelle politiche di pari opportunità che verso la fine degli anni '70 inizio anni '80 hanno caratterizzato l'intervento degli stati

---

proclamazione del Decennio internazionale della donna è stata formalizzata con la stessa Ris. 3520 (XXX) dell'Assemblea Generale

<sup>17</sup> La Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne è stata adottata dall'Assemblea Generale delle N.U. il 18 dicembre 1979, aperta alla firma il 3 marzo 1980, ed è entrata in vigore il 3 settembre 1981 al raggiungimento della 208 ratifica. La Convenzione risultava ratificata al gennaio 2000 da 165 paesi. Un esame dei diritti previsti nel quadro di questo accordo è proposta da: C. Tinnire, *Human Right for Women: The U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in "Human Rights Quarterly", 1981, pp. 32-43.

sulle questioni attinenti alla condizione femminile. L'urgenza di dotare le Nazioni Unite di uno strumento giuridico globale che riguardasse i diritti delle donne si accompagnava alla necessità di istituire un meccanismo di controllo sovranazionale che favorisse l'implementazione delle disposizioni della Convenzione, anche in ragione dell'esistenza di una produzione di strumenti politici e giuridici contro la discriminazione delle donne che cominciava a farsi piuttosto consistente. Per monitorare le violazioni anche pesanti dei diritti fondamentali delle donne, la Convenzione prevede pertanto all'art. 17 la costituzione di un Comitato composto da 23 esperti indipendenti sul modello dei Comitati istituiti da altre Convenzioni internazionali sui diritti umani.

Nel 1980, la seconda Conferenza dell'ONU sulle donne, svoltasi a Copenaghen<sup>18</sup>, ha costituito l'occasione per verificare lo stato di attuazione delle iniziative collegate al Decennio delle Nazioni Unite e per cominciare a mettere a fuoco la questione della violenza nei confronti della donna, in particolare quella esercitata nel contesto familiare. Di questo tipo di violenza l'Ecosoc inizia ad occuparsi espressamente nel 1982<sup>19</sup>.

Nel 1985 le "Strategie di lungo periodo per il progresso delle donne fino al 2000" (FLS)<sup>20</sup>, adottate in occasione della Conferenza mondiale di Nairobi e approvate

---

<sup>18</sup> La Conferenza di Copenaghen (convocata con A.G. Res. 33/85 del 1978) si svolse dal 14 al 31 luglio del 1980. Vi parteciparono 145 paesi con circa 2000 delegati. La Conferenza ha costituito l'occasione per la ratifica da parte di 51 paesi, tra cui l'Italia, della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna. La Conferenza si concluse con l'adozione di un "Programma mondiale d'azione" per la II metà del Decennio delle N.U. per la donna (U.N. Doc. A/Conf.94/35) approvato dall'Assemblea Generale lo stesso anno, nel quale si perfezionavano e si rafforzavano una serie di misure per il miglioramento della condizione femminile, in particolare nei settori dell'impiego della salute e dell'istruzione. Il Documento fu approvato con 94 voti favorevoli, 4 contrari (Australia, Canada, Israele e Stati Uniti) e 22 astensioni (tra cui l'Italia e gli altri 8 paesi allora membri della CEE). Nel Programma d'azione venne considerata l'importanza di intendere l'eguaglianza come una condizione non riconducibile semplicemente all'elemento giuridico-formale, bensì come una dimensione a cui le istituzioni dovevano guardare elaborando programmi specifici e prevedendo quote di bilancio adeguate a sostegno di misure a favore delle donne. Il Programma sollecitava inoltre gli Stati membri ad incrementare il numero delle donne nelle delegazioni governative e in tutte le assise delle N.U., comprese le riunioni preparatorie delle Conferenze.

<sup>19</sup> Ecosoc, Risoluzione 1982/22.

<sup>20</sup> V. Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: Equality, Development, and Peace, Nairobi, 15 – 26 luglio 1985, U.N. New York, 1986, pp. 2 – 88 (A/Conf.116/28/Rev.1). La III Conferenza mondiale delle N.U. sulle donne chiamata a valutare i risultati del Decennio delle N.U. per la donna si svolse a Nairobi dal 15 al 26 luglio 1985. Vi parteciparono 158 Paesi, rappresentati da 4000 delegate, 37 rappresentanti di agenzie delle Nazioni Unite e altre organizzazioni accreditate dall'Onu, nonché 16 delegate di organizzazioni nongovernative. La Conferenza si concluse con l'adozione del documento relativo alle "Strategie future d'azione per il progresso delle donne e misure concrete per superare gli ostacoli alla realizzazione, entro l'Anno Duemila, degli scopi e degli obiettivi del decennio delle Nazioni Unite per la donna: uguaglianza, sviluppo, pace". Il documento si compone di 372 paragrafi nei quali si delinea la condizione femminile nel mondo. Particolare evidenza viene data al problema delle strategie per il miglioramento della condizione della donna poiché, se in alcuni paesi nel corso del Decennio si erano compiuti significativi passi avanti, complessivamente la situazione non registrava modificazioni sensibili rispetto al periodo precedente. Nel testo, ciascun tema, uguaglianza, sviluppo, pace, è declinato dal punto di vista degli ostacoli che impediscono alla donna il raggiungimento della parità dei diritti con l'uomo. Le tematiche sono sviluppate in modo tale da dare evidenza agli elementi di connessione. Per quanto concerne il concetto di pace, per la cui promozione si richiede il coinvolgimento delle donne, si intende far

all'unanimità dai governi presenti, costituiscono una prima elaborazione del nesso tra pace, sviluppo e eguaglianza, lavoro, salute e istruzione.

Le Strategie di Nairobi segnano la fine del Decennio delle Nazioni Unite sulle donne e nel contempo formalizzano un impegno molto più forte da parte delle Nazioni Unite nei riguardi della condizione femminile, impegno che si tradurrà anche in una riorganizzazione della Commissione sulla condizione della donna (CSW)<sup>21</sup> e in un suo rafforzamento.

La tendenza che si delinea in quel periodo, segnando un passo avanti rispetto alle fasi precedenti, consiste proprio nella consapevolezza del dover affrontare, a pochi anni dal nuovo millennio, una serie di ostacoli che condannano le donne in una situazione di estesa e flagrante violenza strutturale su cui si innestano pesanti discriminazioni e forme di sfruttamento vecchie e nuove.

Le FLS d'altro canto recepiscono alcuni temi fondamentali nel dibattito femminista di quell'epoca. Tra gli anni '70 e gli anni '80 parallelamente alla progressiva espansione delle aree di interesse ai settori dello sviluppo economico e sociale delle donne, viene infatti a maturazione anche una nuova e diversa consapevolezza in ordine ai temi della pace. La pace è collegata alla necessità di rendere attiva la cittadinanza delle donne anche in quella dimensione della politica che travalica la soglia dei confini nazionali, per investire le relazioni internazionali e dunque quei processi decisionali che all'epoca riguardavano principalmente l'inarrestabile corsa agli armamenti, soprattutto in campo

---

riferimento non solo all'assenza delle guerre, ma anche ad ogni tipo di violenza e ostilità a livello nazionale e internazionale; in collegamento con il tema della pace si considerano anche quella giustizia economica e sociale e della parità. Nel documento si riconosce inoltre che le donne ed i bambini sono i soggetti più esposti al rischio di povertà, come alle conseguenze legate alle carestie, all'apartheid, ai conflitti armati, alla violenza familiare nonché all'emarginazione. Le Strategie puntano al conseguimento di alcuni obiettivi ritenuti fondamentali per l'anno 2000. Si tratta dell'applicazione delle leggi che garantiscono la parità tra i due sessi, dell'aumento della speranza di vita femminile fino a 65 anni in tutti i Paesi, della riduzione della mortalità materna e dell'eliminazione dell'analfabetismo femminile. Sulle FLS v. J. Sandler, A.S. Walker, *It's Our Move Now: a Community Action Guide to the U.N. Nairobi Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women*, International Women's Tribune Center, New York, 1989, (2a ed.)

<sup>21</sup> La Commissione sulla condizione delle donne è stata istituita nel 1946 dell'Ecosoc. Inizialmente come Sottocommissione della Commissione diritti umani (Ecosoc Res. 1/5 (1946)), poi divenuta nel corso dello stesso anno Commissione autonoma (Ecosoc Res. 2/11 (1946)). E' un organismo composto da rappresentanti degli Stati, inizialmente formato da 15 membri progressivamente aumentati fino agli attuali 45; sono eletti dall'Ecosoc per un periodo di 4 anni e si riuniscono generalmente in una sessione annuale della durata di circa 4 settimane. Il mandato originario (Ecosoc Res. 48(IV) 1947) ha subito delle modifiche piuttosto significative, in particolare con la Res. 1987/22. Attualmente le funzioni della CSW riguardano la preparazione di raccomandazioni e rapporti all'Ecosoc in materia di promozione dei diritti delle donne, l'elaborazione di raccomandazioni su problemi urgenti in materia di uguaglianza tra uomini e donne, lo sviluppo di proposte per dare effetto a tali raccomandazioni e allo standard-setting in materia di diritti, il ricevimento di comunicazioni circa violazioni ai diritti delle donne, la produzione di raccomandazioni generali in materia, il sovrintendere all'implementazione degli strumenti prodotti dalle NU nell'ambito del decennio delle donne e della Conferenza di Nairobi e, dopo l'esperienza di Pechino nel 1995, la verifica dei seguiti della IV Conferenza mondiale sulle donne. L. Reanda, *The Commission on the Status of Women*, in P. Alston (ed.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

nucleare, i conflitti armati, le occupazioni straniere, l'aggressione, il neo imperialismo, il razzismo, l'apartheid, il terrorismo, la violazione dei diritti umani, la sparizione di persone, nonché la discriminazione su base sessuale<sup>22</sup>. Tali tematiche si pongono in quegli anni come prioritarie, in quanto espressione non solo delle istanze avanzate dalle rappresentanti donne dei paesi più avanzati, ma anche delle spinte provenienti dagli ambienti più sensibili dei paesi in via di sviluppo. In questa chiave, il problema della violenza contro la donna, sia nella dimensione sociale che in quella politica che trova una manifestazione estrema nelle guerre, acquista una rilevanza centrale. Questa centralità viene confermata anche nel lavoro del Comitato previsto dalla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW). Tra gli anni 1989 e 1992 il Comitato adotta due General Recommendations<sup>23</sup> su questo tema. Mentre nella prima<sup>24</sup>, la tematica viene trattata in termini molto sintetici, nella seconda<sup>25</sup> sono tracciati con precisione i molteplici aspetti collegati alla questione della violenza nei confronti della donna. Su tale tema l'impegno della comunità internazionale e delle Ong di donne sarà negli anni '90 estremamente intenso, quasi a monopolizzare l'attività politica e giurisdizionale degli organismi delle N.U. sulle donne.

L'intuizione contenuta nella FLS viene sviluppata successivamente attraverso l'esplicito legame tra violenza contro le donne e violazione dei diritti umani. La Dichiarazione di Vienna e il relativo Programma d'Azione<sup>26</sup>, adottati dalla II Conferenza mondiale sui diritti umani delle N.U. del 1993 sanciscono nella maniera più esplicita la piena appartenenza della problematica della violenza nei confronti delle donne al discorso dei diritti umani<sup>27</sup>. Facendo seguito ad una precisa raccomandazione contenuta nel

---

<sup>22</sup> Su questi temi si vedano le FLS nella parte relativa al tema della pace.

<sup>23</sup> Le General Recommendations costituiscono una sorta di "giurisprudenza" prodotta dal Cedaw. Pur non avendo "forza" giuridica vincolante, con le General Recommendations si obbligano comunque gli Stati a rendere conto nei loro rapporti periodici al Comitato delle misure prese in merito alle questioni oggetto di attenzione da parte di quest'ultimo. Nella G.R. n. 19 gli Stati sono stati specificamente invitati a trattare nei rapporti il tema della violenza contro la donna e ad attuare tutte le misure necessarie in termini di legislazione, procedure, servizi, informazioni e prevenzione per combattere efficacemente questo fenomeno. La G.R. 19 prodotta dal Comitato è rilevante anche in relazione alla problematica dei conflitti armati poiché, nel riconoscere la violenza di genere come una "form of discrimination that seriously inhibits women's ability to enjoy rights and freedoms on a basis of equality with men" riafferma "the right to equal protection according to humanitarian norms in time of international or internal armed conflict".

<sup>24</sup> G.R. N.12, sessione 8°, 1989.

<sup>25</sup> G.R. N.19, sessione 11°, 1992

<sup>26</sup> A/Conf. 157/23.

<sup>27</sup> J.R. Chapman, *Violence Against Women as a Violation of Human Rights*, in "Social Justice", n. 17, 1990. Sulla Conferenza di Vienna e i diritti della donna si consideri anche: D. Sullivan, *Women's Rights and the 1993 World Conference on Human Rights*, in "American Journal of International Law", Vol. 88, 1994, pp. 152-167.

documento di Vienna, l'Assemblea Generale adotta nel corso dello stesso 1993 la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne<sup>28</sup>. La Dichiarazione oltre a costituire una sorta di completamento della Convenzione del 1979, rappresenta sicuramente il documento più avanzato prodotto in sede internazionale su questo problema. Anche la decisione presa dalla Commissione sui diritti umani nella sua 50a sessione in merito alla nomina di un relatore speciale sulla violenza contro le donne<sup>29</sup> testimonia la centralità che questo tema, già nella prima parte degli anni '90, ha acquisito nell'agenda politica internazionale. A livello regionale peraltro, l'adozione nel 1994 della Convenzione inter-americana sulla prevenzione, la punizione e lo sradicamento della violenza contro le donne<sup>30</sup> attesta ulteriormente l'importanza di tale problematica relativamente alla condizione femminile<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea Generale il 20 dicembre 1993 A/Res/48/104. Per un commento ai contenuti della Dichiarazione si veda: H. Charlesworth, *The U.N. Declaration on Violence Against Women*, in "Social Justice", n. 17, 1999, pp- 53-70;

<sup>29</sup> E/CN.4/Res/1994/45; Il mandato attribuito dall'Assemblea Generale alla relatrice speciale sulla violenza contro la donna della Commissione diritti umani prevede la possibilità di ricercare informazioni presso i governi, le Ong, i comitati e le agenzie specializzate delle Nazioni Unite, di formulare raccomandazioni inerenti specifiche misure funzionali all'eliminazione della violenza contro la donna, nonché di provvedere all'indennizzo delle vittime. Nel suo *Preliminary Report* (E/CN.4/1995/42, del 22 novembre 1995) la relatrice Radhika Coomaraswamy oltre a descrivere in modo assolutamente esauriente le numerose tipologie di violenza di cui sono vittime le donne e a ricercarne le spiegazioni, indica precise responsabilità in capo agli stati raccomandando l'adozione di misure ad hoc. Sullo stupro in particolare la relatrice asserisce che qualora questo sia compiuto da ufficiali dello stato ci si potrebbe trovare innanzi ad un atto di tortura vero e proprio qualificabile come violazione ad una norma di *jus cogens* a cui tutti gli stati debbono sottostare indipendentemente dall'aver ratificato la Convenzione in materia. Tale argomentazione viene ripresa dalla stessa Coomaraswamy in un Rapporto dell'Unicef prodotto in occasione del summit su Beijing + 5 del 2000 anche a proposito della violenza domestica. La Convenzione contro la tortura e ogni altro trattamento inumano crudele e degradante (GA Res. 39/46 del 10 dicembre 1984) definisce all'art. 1 la tortura come "any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or a confession, punishing him for an act he or a third person has committed, or intimidating or coercing him or a third person or for any reason based on discrimination of any kind, when such pain or suffering is inflicted by or at the instigation of or with the consent or acquiescence of a public official or other person acting in an official capacity". Norme che proibiscono la tortura sono inoltre contenute nel quadro del diritto internazionale nell'art. 5 della Dichiarazione Universale sui diritti dell'uomo, nell'art. 7 del Patto sui diritti civili e politici, nell'art. 37 della Convenzione sui diritti del minore, nella Convenzione internazionale per la repressione del crimine di Apartheid oltre che nella 4 Convenzioni di Ginevra del 1949 e nei Protocolli del 1977, nonché negli Statuti dei due Tribunali penali ad Hoc e in quello istitutivo della Corte penale permanente internazionale.

La Coomaraswamy oltre a redigere i rapporti per la Commissione, è autrice di significativi contributi in tema di violenza contro le donne. Si vedano in particolare: *Women's Rights as Human Rights in the International Community*, in Van Ness (ed), *Debating Human Rights: Critical Essays from the United States and Asia*, London, Routledge, 1999; con L. M. Kois, *Violence Against Women*, in Askin and Koenig (ed.), *Women and International Human Rights Law*, Transnational Publisher, 1999.

<sup>30</sup> Detta anche Convenzione di Belém do Pará, adottata il 9 giugno 1994.

<sup>31</sup> A livello regionale segnaliamo inoltre l'adozione da parte del Parlamento Europeo della Risoluzione sulla violenza contro le donne e il programma Daphne B4-2333/99. In questo documento che espressamente si richiama alla Convenzione del '79 sull'abolizione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, alla Convenzione ONU del 1989 sui diritti del fanciullo, alla Dichiarazione del 1993 sull'abolizione della violenza contro le donne, alla Conferenza mondiale su popolazione e sviluppo del Cairo del 1994, nonché alla Dichiarazione e il programma d'azione approvati alla IV conferenza mondiale sulle donne di Pechino, si riprende il problema della violenza auspicando un contributo forte all'operato



Tornando alla Dichiarazione, è doveroso sottolineare come questo documento offra una definizione ampia del significato di violenza. Quest'ultima è infatti considerata in relazione a situazioni riconducibili alla dimensione privata come a quella pubblica. Non solo: nel Preambolo, esplicitamente la violenza è riconosciuta come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne, le quali hanno portato alla dominazione e alla discriminazione delle donne da parte degli uomini e impedito il pieno progresso delle donne; la violenza contro le donne è qualificata come uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso cui le donne sono costrette in una condizione di subordinazione rispetto agli uomini<sup>32</sup>. L'idea di violenza comprende in questo testo il danno fisico, sessuale e psicologico, includendo una gamma di comportamenti o di atti violenti quali le percosse, lo stupro da parte del coniuge, le mutilazioni genitali e altre pratiche dannose per le donne, la violenza legata alla dote, la violenza collegata allo sfruttamento, all'intimidazione sessuale sul lavoro, al traffico di donne e alla prostituzione forzata. Tuttavia manca ancora in questa Dichiarazione una considerazione specifica del diritto delle donne a non subire violenza come diritto umano autonomo. Ciò comporta necessariamente di riferirsi ad essa come ad una condizione inquadrabile nella nozione di discriminazione proposta dalla Convenzione del 1979 (Cedaw).

---

delle organizzazioni non governative nella lotta contro la violenza nei confronti delle donne e delle bambine nel quadro del Programma d'Azione Comunitario denominato Daphne per il periodo 2000-2004. Si insiste affinché le iniziative intraprese nel programma comprendano quelle relative alla tratta delle donne, agli abusi sessuali e alla scomparsa dei minori, siano sostenute anche allo scopo di pervenire ad un'interpretazione più estensiva del concetto di salute che riprenda quell'idea di stato di benessere fisico, mentale e sociale contenuta anche nei documenti dall'OMS. Inoltre, nell'ambito del Consiglio d'Europa, la III Conferenza ministeriale sull'eguaglianza tra uomini e donne del 1993 (MEG-3(93)22) affronta per la prima volta il tema del traffico di donne in Europa. Negli anni successivi è stato adottato dapprima un Piano d'azione contro la tratta delle donne e la prostituzione forzata (EG (96)2) e successivamente un Piano d'azione per combattere la violenza contro le donne (EG-S-VI(97)1). Anche a livello nazionale stanno maturando numerose iniziative sui temi collegati alla violenza. Il Ministero per le Pari opportunità ha organizzato una serie di incontri e di conferenze stampa; per la giornata dell'8 marzo 1999 è stato presentato il disegno di legge "Misure contro il traffico delle persone"; il 6 giugno 1999 sono state dibattute, nel corso di una conferenza stampa alcune proposte per migliorare la permanenza delle rifugiate nei campi di accoglienza; in data 20 settembre si è tenuto un incontro con Pino Arlacchi sulla dimensione internazionale del traffico di persone collegato alle nuove forme di schiavitù. Per quanto riguarda le iniziative legislative sulla violenza registriamo il disegno di legge del Ministro per le pari opportunità (presentato al Senato il 18 luglio 1997) "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari" ove si prevede anche in Italia l'introduzione di misure giudiziarie già esistenti in altri paesi volte a garantire l'allontanamento dalla casa familiare dell'autore di violenze. La vittima potrà scegliere se presentare denuncia in sede penale oppure limitarsi ad un'azione civile diretta ad ottenere l'allontanamento del marito o convivente ed eventualmente il pagamento di un assegno. Il provvedimento relativo alle "Misure contro il traffico di persone" configura la condotta diretta all'organizzazione ed all'attuazione del traffico delle donne come specifica ed autonoma ipotesi di reato. Sono previste inoltre strategie dirette a garantire un aiuto sostanziale alle vittime di tali delitti. Presso il Ministero per le Pari Opportunità, è stata insediata anche una Commissione per la definizione delle linee essenziali del "Progetto nazionale contro le mutilazioni genitali femminili" (D.M.8/9/1999) per studiare le caratteristiche del fenomeno in Italia. Ricordiamo inoltre che in data 10 agosto 1988 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la legge n. 269 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù". Tale normativa, pur essendo destinata ai minori incrocia "fisiologicamente" alcuni aspetti della violenza contro la donna di cui sono prevalentemente vittime le bambine.

Successivamente al 1993 le condizioni per lasciar spazio ad un progressivo perfezionamento degli strumenti di carattere internazionale atti a garantire un'effettiva giustiziabilità dei diritti umani delle donne, con particolare riguardo al problema della violenza, hanno conosciuto uno sviluppo decisamente significativo coincidente peraltro con il procedere parallelo dell'enuclearsi della definizione sempre più dettagliata delle nozioni di crimini contro le donne sul piano del diritto penale internazionale.

### ***Dalla Conferenza di Pechino alla Sessione speciale dell'Assemblea generale del 2000***

La questione della violenza, insieme alle implicazioni per le donne connesse ai conflitti armati è stata considerata in modo dettagliato anche nella Piattaforma d'Azione adottata dalla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995<sup>33</sup>. In particolare sul tema della violenza gli obiettivi strategici contenuti nella Piattaforma d'azione prevedono l'adozione di misure integrate per prevenire e eliminare la violenza contro le donne, lo studio delle cause e delle conseguenze della violenza nonché dall'efficacia delle misure di prevenzione; l'eliminazione della tratta delle donne e l'assistenza delle vittime della prostituzione e del traffico di esseri umani<sup>34</sup>. Sul rapporto tra donne e conflitti armati la Conferenza ha individuato sei obiettivi strategici: anzitutto l'incremento della partecipazione delle donne nelle sedi decisionali preposte alla soluzione dei conflitti; la riduzione delle spese militari e il controllo degli armamenti; la promozione di forme non violente di risoluzione dei conflitti e la riduzione delle violazioni dei diritti umani nelle situazioni di conflitto; la promozione del contributo delle donne alla cultura della pace; la possibilità di ricevere protezione assistenza e formazione alla donne rifugiate e alle profughe sia all'estero che nel proprio paese; la possibilità di ricevere assistenza per le donne che vivono in territori non autonomi<sup>35</sup>.

La verifica degli obiettivi stabiliti nella Piattaforma di Pechino è stata prevista per il 2000. Nel corso della 44a Sessione della Commissione sulla condizione della donna che ha assolto alla funzione di Comitato preparatorio dell'Assemblea Generale dell'ONU dedicata a "Donne 2000 Uguaglianza di Genere, Sviluppo e Pace per il 21° secolo" si è proceduto ad una valutazione dei risultati relativi ai primi cinque anni di applicazione del documento di Pechino<sup>36</sup>. Questa scadenza, seppur di rilevanza minore rispetto ad

---

<sup>32</sup> Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, VI paragrafo del Preambolo

<sup>33</sup> Sulla IV Conferenza delle Nazioni Unite sulle donne di Pechino si veda il Rapporto finale: U.N. Doc. A/Conf.177/20.

<sup>34</sup> A/Conf. 177/20 par. 112-130.

<sup>35</sup> A/conf. 177/20 par. 131-149.

una conferenza mondiale, rappresenta comunque un momento di verifica e di confronto assai significativo su quello che effettivamente è stato fatto nei singoli contesti nazionali e in seno alle stesse Nazioni Unite per dare effettività alle indicazioni contenute nelle Strategie di Nairobi e nella Piattaforma di Pechino.

In relazione al tema della violenza le iniziative collegate al Forum Beijing + 5 sono state numerose. Women Watch ha contribuito al dibattito organizzando nel corso del 1999 dei Working Groups on line sulle 12 aree critiche enunciate nella Piattaforma. Per quanto attiene alla violenza, si è reso evidente il consenso assolutamente esteso attorno all'idea che la violenza contro la donna, sebbene richieda interventi piuttosto complessi, sia comunque una realtà rimovibile o quanto meno una questione "trattabile", grazie anche all'azione di denuncia e di sensibilizzazione a livello sociale portata avanti dal movimento femminista e dalle Ong di donne attive su questo terreno<sup>37</sup>. Il Working Groups on line di Women Watch ha costituito l'occasione per rivedere le strategie di tipo normativo e più in generale l'orientamento delle politiche da adottare nei diversi contesti nazionali per affrontare questo problema. Peraltro, anche la stessa piattaforma di Pechino nel denunciare l'assoluta inadeguatezza degli strumenti esistenti nella lotta alla violenza nei confronti delle donne metteva in luce la centralità del ruolo che le politiche e le normative interne ai singoli stati potrebbero rivestire<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> La 44a Sessione della Commissione sulla condizione delle donne si è tenuta a New York dal 28 febbraio al 17 marzo di quest'anno, mentre l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sul tema "Donne 2000" ha avuto luogo dal 5 al 9 giugno 2000.

<sup>37</sup> Vi è da precisare a questo proposito che già da parecchi anni alcune agenzie specializzate delle Nazioni unite operano in modo mirato ovvero tenendo presenti, da un lato le caratteristiche sociali e culturali del luogo dove deve trovare applicazione l'intervento, dall'altro le tipologie di violenza più diffuse nel contesto considerato. I progetti fino ad oggi sperimentati muovono dall'idea che ogni intervento volto a spezzare il circolo vizioso della violenza costituisce una sfida alla tradizione rendendo così necessario il coinvolgimento degli uomini. S. Bucci nel suo intervento: *Il difficile mestiere di donne. Urla nel silenzio*, (in "Il mondo domani". Dossier curato dal Comitato italiano dell'UNICEF, ottobre 1998, n. 10) segnala alcuni progetti organizzati dall'Ufficio regionale per l'Asia Meridionale dell'UNICEF a partire dal 1997 in Bangladesh, India, Nepal, Pakistan e Sri Lanka, tutti paesi dove la questione della violenza nei confronti della donna si configura come un fatto endemico. Ne è emerso un quadro variegato e creativo di interventi, alcuni dei quali, seppur circoscritti ad aree territoriali estremamente limitate, comunque molto utili per comprendere la rigidità di alcuni schemi patriarcali fortemente radicati nel contesto sociale. Gli interventi tendono a fornire delle alternative ad un modello maschile che si alimenta anche dal poter compiere impunemente atti di violenza contro le donne. Si tratta di un lavoro capillare che coinvolge uomini di estrazione socioculturale diversa e che utilizza soprattutto i mezzi di comunicazione ed in genere gli strumenti audiovisivi per trasmettere una serie di messaggi in cui si tenta di promuovere delle forme di ripensamento attorno a quei valori della tradizione patriarcale in cui c'è ancora largo spazio per gli abusi.

<sup>38</sup> Particolarmente significativi paiono a questo proposito alcuni paragrafi della Piattaforma d'Azione ove si denuncia l'incapacità o l'inoperatività degli Stati a porre un limite al reiterarsi di situazioni connesse al fenomeno della violenza contro le donne:

Par 117 "Gli atti o le minacce di violenza, che si verificano in casa, nella collettività o perpetrati o tollerati dallo Stato, provocano paura e insicurezza nella vita delle donne e rappresentano un ostacolo al raggiungimento della parità, dello sviluppo e della pace. La paura della violenza, anche della molestia, è una barriera permanente alla mobilità delle donne e limita il loro accesso alle risorse ed alle attività fondamentali. Alti costi sociali, economici e sanitari per l'individuo e per la società sono associati alla violenza contro le donne. La violenza è uno dei meccanismi cruciali attraverso cui le donne sono costrette ad un ruolo subordinato rispetto agli uomini. In molti casi essa avviene in famiglia o all'interno della casa

Anche il Women's Caucus for Gender Justice in the International Criminal Court, in occasione della sessione straordinaria dell'Assemblea Generale su Pechino + 5 del 2000 ha prodotto un documento<sup>39</sup> nel quale si mettono in luce gli elementi di connessione tra la Piattaforma di Pechino e lo Statuto di Roma della Corte penale permanente internazionale a partire dall'impegno assunto dagli stati dopo la Conferenza di Vienna non solo di integrare nelle politiche e nei programmi nazionali la prospettiva di genere, ma anche di considerare le questioni relative alle violazioni dei diritti delle donne come violazioni del diritto internazionale dei diritti umani. A tal proposito il documento del Women' Caucus ribadisce la necessità di perfezionare i meccanismi relativi alla giustiziabilità dei diritti delle donne con riferimento in particolare a quelle situazioni di violenza rientranti nella nozione di crimini di natura sessuale oggi recepiti negli Statuti dei Tribunali ad hoc per la ex Jugoslavia e per il Ruanda nonché nello Statuto della Corte penale permanente internazionale. L'importanza dello Statuto non si esaurisce ovviamente con la realizzazione della Corte e la possibilità potenziale di ottenere un risarcimento per il danno subito. Le implicazioni per le donne sono logicamente di portata molto più estesa. Il processo di ratificazione dello Statuto richiede infatti una certa conformità anche procedurale delle normative interne ai singoli stati dove invece si rende indispensabile la definizione di misure legislative antidiscriminatorie adeguate. Da questo punto di vista, sottolinea il Women's Caucus, la Corte Penale Permanente, pur non trovando richiamo nella Piattaforma di Pechino, è comunque un'istituzione prevista da un trattato internazionale di importanza assoluta per la promozione e dei diritti umani delle donne e dei minori e la loro protezione sul piano penale non solo nelle situazioni di conflitto armato.

Il documento finale prodotto in occasione della 23<sup>o</sup> sessione speciale dell'Assemblea Generale seguendo le 12 aree critiche considerate nella Piattaforma di Pechino formula una serie di suggerimenti relativi ad ulteriori azioni da intraprendere a livello locale,

---

dove è spesso tollerata. L'abuso fisico e sessuale, e lo stupro delle bambine e delle donne da parte di membri della famiglia e altri conviventi, così come la diffusione dell'abuso coniugale ed extraconiugale sono spesso riferiti solo in parte e sono perciò difficili da valutare in termini quantitativi. Anche quando tali violenze sono riferite alle autorità, spesso non si riesce a proteggere le vittime e a punire i colpevoli delle violenze."

Par. 118 "La violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra uomini e donne che hanno condotto alla dominazione sulle donne e nella discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini, e costituisce un ostacolo al pieno progresso delle donne (...). La violenza è esacerbata dalla pressione sociale, in particolare dal senso di vergogna nel denunciare certe azioni che sono state perpetrate contro le donne; dalla mancanza di accesso alle donne alle informazioni di tipo legale collegate al bisogno di aiuto e protezione; dall'assenza leggi che proibiscano in modo efficace le azioni di violenza contro le donne, dalla mancata riforma delle leggi esistenti, e dall'assenza di mezzi educativi o di altra natura per affrontare il problema delle cause e delle conseguenze della violenza. Le immagini di violenza contro le donne nei mass-media, in particolare quelle che propongono lo stupro e la schiavitù sessuale, così come l'uso delle donne e delle bambine come oggetti sessuali, inclusa la pornografia, sono fattori che contribuiscono al riprodursi di situazioni di violenza, influenzando negativamente il pubblico in generale e in particolare i minori e i giovani".

<sup>39</sup> Women's Caucus for Gender Justice, *The International Criminal Court: the Beijing Platform in Action - Putting the ICC on the Beijing+5 Agenda*, 1999

regionale e internazionale per dare maggior concretezza e progettualità agli obiettivi già individuati nel corso della alla IV Conferenza mondiale sulle donne<sup>40</sup>. Nella sezione concernente le "Azioni e le iniziative per superare gli ostacoli e conseguire una piena e rapida implementazione della Piattaforma d'Azione di Pechino" la violenza viene identificata come quella condizione che annullando il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali rappresenta il maggior ostacolo per l'eguaglianza, la pace e lo sviluppo. Pur riscontrando un maggior coinvolgimento dei governi su questo problema, l'Assemblea Generale ribadisce l'obbligo per gli stati di tutelare i diritti umani delle donne garantendo dei meccanismi di giustiziabilità coerenti con la normativa pattizia e idonei a ricomprendere le molteplici manifestazioni che può assumere la violenza contro la donna.

Per quanto concerne il nodo dei conflitti armati, il documento riconosce l'esistenza di un consenso oramai generalizzato attorno all'idea che a queste situazioni siano collegabili implicazioni diverse per uomini e donne e che un approccio di genere all'applicazione del diritto internazionale dei diritti umani, del diritto penale internazionale e del diritto umanitario sia fondamentale. Coerentemente con quest'impostazione, si ribadisce l'importanza di considerare la persecuzione su base sessuale come una condizione idonea a far sorgere lo status di rifugiato. Il problema si pone soprattutto per quelle donne che subendo persecuzioni di tipo esclusivamente sessuale, soprattutto come conseguenza del persistere di pratiche dannose sul piano fisico e psichico, tentano la strada del riconoscimento dello status di rifugiate appellandosi ad una normativa estremamente lacunosa e assolutamente carente sul piano della tutela. La Convenzione di Ginevra del 1951 sullo stato giuridico dei rifugiati<sup>41</sup> prevede infatti nella definizione di rifugiato formulata all'art. 1 situazioni collegabili ad avvenimenti dai quali è possibile derivino persecuzioni per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un determinato gruppo sociale o anche per ragioni di natura politica. Non essendovi perciò alcun riconoscimento del "genere" come categoria specifica, il richiamo alla Convenzione appare talvolta inadeguato. Il fatto che alcuni paesi riconoscano l'esistenza di una problematica femminile anche sul terreno del diritto ad ottenere asilo, conferma peraltro la consapevolezza oramai esistente in merito al fatto che le donne maturano nelle situazioni di emergenza umanitaria esperienze diverse rispetto agli uomini, rese tragiche molte volte proprio in virtù dell'aver subito violenze di natura sessuale o privazioni gravissime, come la mancanza di acqua o di cibo o ancora di cure sanitarie adeguate connesse alla salute riproduttiva.

---

<sup>40</sup> *Further actions and initiatives to implement the Beijing Declaration and the Platform for Action*, Twenty-third special Session of the General Assembly entitled "Women 2000: "Gender Equality, Development and Peace for the twenty-first century", 10 giugno 2000.

<sup>41</sup> Adottata dall'Assemblea Generale il 28 luglio 1951 ed entrata in vigore il 22 aprile 1954.

Alcuni interventi da parte degli organismi internazionali per modificare la normativa attualmente vigente sui profughi e sugli sfollati si stanno rendendo sempre più urgenti proprio per le caratteristiche che questo fenomeno sta acquisendo negli ultimi anni. Già nel primo rapporto presentato alla Commissione diritti umani la Relatrice sulla violenza contro la donna<sup>42</sup> metteva in evidenza l'inadeguatezza della legislazione in materia di profughi a rispondere alle esigenze delle donne, sottolineando che l'80% dei 20 milioni di profughi e dei 24 milioni di sfollati nel mondo è costituito da donne e da minori. Vi è da considerare che il problema della violenza si pone per le donne coinvolte nei conflitti armati non solo nella comunità di appartenenza dalla quale fuggono, o che comunque sono costrette ad abbandonare, ma anche durante gli spostamenti per raggiungere i campi profughi e nel periodo di soggiorno in questi ultimi. A questo proposito non si contano neppure le denunce di violenze subite dalle donne da parte del personale militare, dagli stessi rifugiati nonché da individui appartenenti ad altri gruppi etnici.

Le azioni condotte negli ultimi anni dal movimento delle donne, oltre che dare visibilità a situazioni in cui i diritti fondamentali vengono palesemente calpestati, hanno in realtà permesso di giungere ad alcuni risultati anche sul problema delle donne rifugiate. Già nel 1984 il Parlamento europeo aveva stabilito che le donne soggette a trattamenti inumani e crudeli derivanti da costumi e pratiche consuetudinarie avrebbero dovuto essere considerate come un "gruppo sociale particolare" ai sensi dell'art. 1 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati<sup>43</sup>. Questo parere ha trovato successivamente riscontro positivo anche nel Comitato Esecutivo dell'UNHCR, che ha riconosciuto l'appartenenza al "genere" femminile come una condizione che in talune circostanze può rientrare a pieno titolo fra quelle contemplate nell'art. 1 della Convenzione del 1951 che specifica i termini della nozione di rifugiato. Questi sviluppi della legislazione internazionale hanno ricevuto un ulteriore impulso dall'attività condotta dal Relatore speciale sulla violenza contro le donne che, anticipando una richiesta formulata dalle donne durante la Conferenza di Pechino, ha espressamente richiesto di includere il termine "gender-defined social group" nella nozione di "particular social group"<sup>44</sup>. Tale inclusione potrebbe rappresentare peraltro una conferma dell'atteggiamento sostanzialmente più ricettivo degli stati e degli organismi della comunità internazionale a rileggere la formulazione di alcune norme sui diritti fondamentali secondo un orientamento più attento alle problematiche femminili<sup>45</sup>. Ciò significherebbe anche

---

<sup>42</sup> E/CN.4/1995/42 del 22 novembre 1994.

<sup>43</sup> Convenzione relativa alla condizione dei rifugiati, adottata, in accordo con la risoluzione 429 (V) dell'Assemblea Generale, dalla Conferenza dei Plenipotenziari di Ginevra del 1951.

<sup>44</sup> *ibidem*.

<sup>45</sup> Segnaliamo alcune iniziative di rilievo intraprese a livello europeo che pur non essendo destinate esclusivamente alle donne, trovano in loro delle "destinatari privilegiate". Sulla base dell'art. 13 del Trattato che istituisce la Comunità europea, che condanna la discriminazione fondata su motivi di sesso,

poter valutare sul piano dell'effettività, il grado di disponibilità all'esercizio di alcuni diritti da parte delle donne. E, a questo proposito ci pare si possa affermare che il processo di identificazione dei problemi che connotano i gruppi di donne particolarmente vulnerabili, come peraltro la critica rispetto all'inadeguatezza delle normative nei confronti di talune condotte lesive della dignità della persona umana, siano considerevolmente più avanzate all'interno degli organismi che si occupano di tutela dei diritti umani piuttosto che nelle organizzazioni che trattano esclusivamente del problema dei conflitti armati. Va tuttavia riconosciuto lo sforzo assolutamente rilevante prodotto nell'ultimo decennio dall'UNHCR a favore alle donne rifugiate, non solo su un versante operativo, ma anche nella direzione di acquisire una strumentazione nuova in termini di conoscenze e di professionalità funzionale a garantire una migliore qualità dell'assistenza umanitaria<sup>46</sup>.

---

razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, handicap, età o tendenza sessuali, la Commissione propone l'adozione di un programma d'azione comunitario volto a promuovere misure intese a combattere la discriminazione (Proposta di decisione del Consiglio del 25 novembre 1999 che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere la discriminazione 2001-2006, COM (1999) 567 in GUCE C 116 E del 26 aprile 2000). Il Programma persegue: a) il miglioramento della comprensione dei problemi connessi con la discriminazione attraverso una miglior conoscenza del fenomeno e delle sue dimensioni, nonché attraverso la valutazione dell'efficacia delle politiche e delle prassi; b) lo sviluppo delle capacità degli attori specifici di combattere efficacemente contro la discriminazione, in particolare sostenendo lo scambio di informazioni e di buone prassi e la costituzione di reti a livello europeo; c) la promozione e la divulgazione dei valori e delle prassi che animano la lotta contro la discriminazione. La Commissione ha inoltre proposto l'istituzione di un fondo europeo per i rifugiati (Proposta di decisione del Consiglio del 14 dicembre 1999 che istituisce il Fondo europeo per i rifugiati, COM (1999) 686 definitivo in GUCE C 168 del 16 giugno 2000) destinato a sostenere e a favorire gli sforzi intrapresi dagli Stati membri per accogliere al loro interno i rifugiati e gli sfollati. In particolare il Fondo finanzia le iniziative dei singoli governi per concedere ai rifugiati e agli sfollati condizioni di accoglienza adeguate, quelle dirette alla promozione della loro integrazione economica e sociale e quelle volte a permettere il rimpatrio volontario. Il Fondo può inoltre finanziare interventi originali o di interesse comunitario nonché misure urgenti a favore di uno o più Stati membri nel caso in cui si verificano arrivi improvvisi o particolarmente consistenti sul piano numerico di rifugiati e di sfollati. Ogni Paese dovrà nominare un'autorità responsabile alla quale le organizzazioni richiedenti presenteranno le proposte che verranno successivamente selezionate dalla Commissione. Questa adotterà la decisione di cofinanziamento indicando l'importo attribuito allo Stato membro sulla base del numero dei richiedenti asilo o del numero di persone ammesse a godere dello status di rifugiato sul proprio territorio.

<sup>46</sup> UNHCR, *Policy on Refugee Women, e Guidelines on the Protection of Refugee Women*, 1991.

La situazione delle donne rifugiate e sfollate ha costituito oggetto di numerose risoluzioni sia della Commissione diritti umani (per tutte: Res 34/2 del 1990) che del Consiglio Economico e Sociale (per tutte: Ecosoc 1991/23 del 1991). In tutti questi documenti, come del resto anche nei rapporti che fanno seguito ai lavori degli esperti, si sottolinea la necessità di riconoscere i bisogni specifici delle donne e dei minori, nonché l'urgenza di prevedere per questi gruppi risorse da destinare a parte. L'Assemblea Generale con Risoluzione 45/129 del 14 dicembre 1990 ha invitato gli Stati a considerare con attenzione il problema delle donne rifugiate, dei minori e delle donne lavoratrici migranti sottolineando la necessità di rimuovere ogni forma di discriminazione di cui possono essere vittime questi gruppi. Sul problema delle lavoratrici migranti la 39° sessione della Commissione sulla condizione della donna (E/1193/26) ha considerato questo problema sulla base delle informazioni contenute nel rapporto del Segretario Generale (E/Cn.6/1995/9) sulle attività intraprese dalla Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine con particolare riguardo alla violenza contro la donna. Nel rapporto preliminare presentato dal Relatore speciale sulla violenza contro la donna trovano attenzione anche i problemi concernenti specificamente queste situazioni ove le donne notoriamente sono esposte ad abusi di vario genere (E/CN.4/1995/42). Nel marzo dello stesso anno, la CSW ha adottato una risoluzione sulla base delle segnalazioni pervenute relativamente a gravi violazioni commesse a danno di donne migranti da parte dei datori di lavoro nelle nazioni ospitanti. A tal proposito la CSW ha invitato gli Stati Membri ad adottare tutte le misure

Sul versante della ricerca della pace nel documento dell'Assemblea Generale in esame si guarda invece al contributo sempre più consistente che le donne stanno dando ai processi di peace-building e di peacemaking, nonché in generale nella ricerca di soluzioni ai conflitti armati. La presenza delle donne nei processi decisionali riguardanti la pace è considerata assolutamente strategica, sia in relazione al problema dello sradicamento della violenza contro la donna, sia per l'affermazione dei processi di pace. Su questo punto l'assise di New York ha considerato l'importanza di allargare alle operazioni di peace-keeping la prospettiva di genere adottando anche alcune misure di bilanciamento numerico allo scopo di agevolare la partecipazione delle donne<sup>47</sup>. Vi è da ricordare a questo proposito che in un documento del 1994<sup>48</sup> il Segretario Generale raccomandava all'Assemblea Generale un target del 50% nelle missioni su campo delle Nazioni Unite.

Le Nazioni Unite hanno compiuto a partire dalla loro costituzione 36 operazioni di peace-keeping. In totale, questo tipo di intervento ha coinvolto 720.000 persone provenienti da 77 Stati Membri per un costo complessivo di 12,4 miliardi di dollari. Nel 1995, 69.356 unità fra civili e personale militare erano occupate in 17 diverse operazioni di peace-keeping. Dati disaggregati per sesso mostrano che tra il 1957 e il 1979 dei 6250 soldati impegnati in questo tipo di operazioni solo 5 erano donne. Durante gli anni compresi tra il 1957 e il 1989, furono impegnate approssimativamente 20.000 persone, di cui 20 donne come infermiere o personale medico. Tra il 1989 e il 1992 la partecipazione femminile giunse a 255 unità, vale a dire meno dell'1% del personale militare. Ad oggi, le Nazioni Unite non hanno ancora predisposto specifiche misure per favorire la partecipazione delle donne nelle operazioni di peace-keeping, anche se tale questione è inserita nell'agenda degli organismi sui diritti umani e per la pace e la sicurezza internazionali all'esame nei prossimi mesi. Il significativo incremento della presenza di civili nelle missioni di peace-keeping ha peraltro aperto nuove opportunità per la partecipazione delle donne. Dall'esperienza fino ad oggi

---

necessarie per implementare la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro la donna unitamente ad altre misure dirette a sradicare ogni manifestazione di xenofobia o più in generale di razzismo e nel contempo a promuovere l'educazione ai diritti umani sottolineando in particolare il valore culturale della diversità. La CSW ha invitato inoltre gli Stati Membri a considerare la possibilità di adottare misure atte a prevenire la tratta a fini sessuali delle donne migranti e a punire in misura adeguata i trafficanti adempiendo alle disposizioni contenute nella Convenzione internazionale per la soppressione e il traffico delle persone e lo sfruttamento della prostituzione altrui. Sulla violenza contro le donne migranti si veda inoltre la risoluzione 50/168 del 22 dicembre 1995 dell'Assemblea Generale. Una ricognizione delle iniziative intraprese sul tema delle donne rifugiate e di quelle migranti è contenuta in: A. Gallagher, *Ending the Marginalization. Strategies for Incorporating Women into the United Nations Human Rights System*, in "Human Rights Quarterly" Vol. 19, 1997, p. 283.

<sup>47</sup>. Per una rassegna relativa alla presenza delle donne nei processi di peace-keeping cfr. *The Role of Women in the United Nations Peace-keeping*, United Nations Division for the Advancement of Women, Women 2000, Published to promote the goals of the Beijing Declaration and the Platform for Action, Dicembre 1995.

<sup>48</sup> A/50/691, par. 59.



maturata è emerso in modo inequivocabile il ruolo da loro rivestito nel promuovere i processi di democrazia e di riconciliazione a livello nazionale, nel favorire il rimpatrio dei rifugiati e nel fornire assistenza umanitaria. Si è inoltre evidenziato che una maggior presenza femminile nelle aree attraversate da situazioni ove si rende necessario l'intervento della comunità internazionale a seguito di emergenze o per favorire i processi di pace aiuta a creare relazioni costruttive con le comunità locali, condizione questa essenziale per il buon esito delle operazioni di peace-keeping. Sembra inoltre che la presenza femminile anche a livello militare o di polizia, soprattutto nei campi profughi, funga da deterrente per gli abusi di natura sessuale ed in genere anche per le altre vessazioni a cui comunemente sono esposti i gruppi più vulnerabili. Nel dibattito che accompagna la questione del ruolo delle donne nei conflitti armati si è trattato anche delle differenze in termini di contenuti, di priorità di stile, di approccio al problema e di dinamica di gruppo che sono osservabili qualora si esaminino quei processi decisionali relativi a situazioni critiche sul piano del mantenimento della pace dove la presenza delle donne è significativa dal punto di vista della leadership. Come sottolineato nel documento prodotto in occasione di Pechino + 5 dalla Divisione per l'Avanzamento delle donne delle Nazioni Unite<sup>49</sup>, anche le operazioni di peace-keeping assumono un carattere decisamente meno improntato alla dimensione militare.

Tra le realizzazioni conseguite nel quadro della Piattaforma d'Azione di Pechino relative ai temi della violenza sulle donne e dei conflitti armati, si segnalano, oltre alla giurisprudenza dei Tribunali ad Hoc e allo Statuto della Corte Penale Internazionale di cui si accennerà oltre, l'adozione delle Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice<sup>50</sup> nonché la Dichiarazione ministeriale dell'Aja del 26 aprile 1997 relativa alle "Linee guida europee per misure efficaci di prevenzione e lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale"<sup>51</sup>. Per quanto concerne le Model Strategies sono rilevanti alcune previsioni in tema di cooperazione internazionale che richiedono agli stati di "17.....B) Condannare tutte le violazioni dei diritti umani delle donne in situazioni di conflitto armato, riconoscerle quali violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto umanitario e promuovere una risposta particolarmente efficace alle violazioni di questa natura, e in particolare l'omicidio, lo stupro sistematico, la

---

<sup>49</sup> *ibidem*.

<sup>50</sup> Vedi Risoluzione A/res/52/86.

<sup>51</sup> Collegate all'Azione comune (97/154/GAI) del 24 febbraio 1997, adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo K.3 del trattato sull'Unione Europea per la lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (GUCE L 63, 04 / 03 / 1197) sono la Dichiarazione ministeriale concordata all'Aia il 24-26 aprile 1997, sugli orientamenti europei al fine di adottare misure efficaci volte a prevenire e combattere il traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale; nonché la Risoluzione del Parlamento Europeo sul traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale adottata il 16/12/1997 e fondata, tra l'altro, sulla Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento dedicata allo stesso tema (Com. (96) 0567 – C4 – 0638/96).

schiavitù sessuale e la gravidanza forzata...D) Dare forte risalto all'inserimento di una prospettiva di genere nell'elaborazione dello Statuto della Corte Penale Internazionale, in particolare in riferimento alle donne vittime di violenza"<sup>52</sup>.

***La "criminalizzazione" della violenza e le politiche per i diritti umani delle donne.***

***Conclusioni.***

La necessità di attribuire in talune circostanze una valenza "criminale" al fenomeno della violenza contro la donna è attestata anche dalle molteplici iniziative intraprese a livello internazionale e regionale da gruppi di esperti appartenenti a organizzazioni governative, all'associazionismo non governativo e ad istituzioni accademiche<sup>53</sup>. Sui problemi relativi alla prevenzione, soppressione e punizione della tratta di persone, in particolare donne e minori, è in via di definizione il testo di un Protocollo aggiuntivo alla Convenzione contro il crimine organizzato transnazionale di cui si sta occupando un Comitato ad Hoc istituito dall'Assemblea Generale<sup>54</sup>. Il Protocollo dovrebbe prevedere misure rivolte agli stati, specificamente studiate per consentire la cattura dei trafficanti internazionali. Queste misure dovrebbero agevolare la cooperazione fra nazioni allo scopo di proteggere le vittime fornendo l'assistenza necessaria per una loro piena abilitazione. Tutto ciò comporterà ovviamente dei problemi di equilibrio fra le normative dei singoli paesi, in quanto si renderà necessario definire una serie di standard ad esempio in materia di immigrazione, di asilo e di assistenza alle vittime. D'altro canto, lo stesso Protocollo alla Convenzione dovrà tenere conto oltre che delle disposizioni più ricorrenti nei sistemi normativi nazionali e regionali, anche degli strumenti procedurali più avanzati.

---

<sup>52</sup> La Risoluzione 52/86 (vedi supra) incaricava il Segretario Generale di riferire sulle iniziative intraprese a livello internazionale per dare attuazione alle Model Strategies. Il primo rapporto del Segretario Generale è stato sottoposto all'Ecosoc e all'Assemblea Generale nel 1999 (E/1999/8, A/54/69).

<sup>53</sup> Particolarmente autorevoli sono i rapporti che riprendono i temi trattati nel corso dei lavori dell'International Expert Group on the Development of Instruments to Implement an International Criminal Justice Strategy to Eliminate Violence Against Women. Un meeting si è tenuto a Vancouver nel dicembre 1988. L'incontro era organizzato dal Centre for International Crime Prevention of the United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations (CICP/ODCCP), dall'European Institute for Crime Prevention and Control (HEUNI) affiliato alle Nazioni Unite, e dal Latin American Institute for Crime Prevention and Treatment of Offenders (ILANUD).

<sup>54</sup> U.N. Doc. A/Ac. 254/23. Report of the Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention against Transnational Organized Crime, Vienna, 6-17 ottobre 1999; A/Ac.254/4/rev.6: Revised Draft UN Convention against Transnational Organized Crime; A/Ac.254/4/Add.3/Rev.5: Revised draft Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children. Oltre a questo Protocollo la Convenzione ne prevede altri due rispettivamente contro il traffico illegale di emigranti e contro l'uso di armi da fuoco illegali; Revised Draft Protocol against Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea; A/Ac.254/4/Add.1/rev.4; Revised Draft Protocol against the Illicit Manufacturing and Trafficking in Firearms, their Parts and Components and Ammunitions: A/Ac.254/4/Add.2/rev.3.

Gli anni '90 coincidono dunque con una forte reimpostazione del discorso complessivo sui diritti umani delle donne e in particolare sul problema della violenza, questione quest'ultima che ha trovato spazio anche negli strumenti normativi di carattere penale. Gli sviluppi più recenti in materia di giustiziabilità dei diritti umani delle donne<sup>55</sup> sono infatti ascrivibili al recente processo di armonizzazione e di progressivo affinamento degli strumenti offerti dal diritto penale internazionale e dal diritto internazionale umanitario nelle situazioni di conflitto armato. In altri termini, il riconoscimento della questione della violenza contro la donna come questione in talune circostanze rilevante anche sul piano penale internazionale, segna un momento di svolta, non solo dal punto di vista dell'appartenenza dei diritti delle donne al discorso complessivo sui diritti umani, ma anche sotto il profilo del perfezionamento degli strumenti preposti a dare effettività alle stesse disposizioni del diritto internazionale dei diritti umani in quanto le

---

Il traffico di esseri umani rappresenta una pratica criminale rientrante nella nozione di riduzione in schiavitù contemplata nella normativa internazionale attualmente vigente. La Convenzione per la prevenzione e l'abolizione della schiavitù e della tratta degli schiavi della Società delle Nazioni è stata firmata a Ginevra il 25 settembre 1926 ed è entrata in vigore il 9 marzo 1927. Tale Convenzione è stata successivamente emendata con un Protocollo approvato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 23 ottobre 1953 (Res. (VIII) che è entrato in vigore il 7 dicembre 1953. Con il Protocollo sono state aggiornate talune disposizioni che facevano riferimento ad organi della Società delle Nazioni nelle cui funzioni l'ONU era nel frattempo subentrata. La Convenzione così emendata, è entrata in vigore il 7 luglio 1955. Nel 1956 si tenne a Ginevra, convocata dalle Nazioni Unite (Ecosoc, Res 608 (XXI)) una Conferenza internazionale nel corso della quale venne adottata la Convenzione supplementare relativa all'abolizione della schiavitù della tratta degli schiavi e degli istituti e pratiche analoghe alla schiavitù. La Convenzione, entrata in vigore il 30 aprile 1957, non sostituisce quella del 1926, ma puntualizza talune disposizioni in senso operativo definendo per gli stati obblighi in tema di repressione della tratta degli schiavi nonché obblighi di cooperazione tra di loro e con le Nazioni Unite. Tale normativa elenca inoltre una serie di istituti e di pratiche assimilate alla schiavitù che comportano per l'individuo assoggettato la riduzione allo stato servile. Come materia rientrante nella tematica generale della schiavitù, nel 1949 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (A.G. Res. 317(IV)) provvedeva ad adottare la Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione altrui entrata in vigore il 25 luglio 1951. Essa accoglie il principio, ripreso tra gli altri di lì a qualche anno anche dal legislatore italiano, della non punibilità della prostituzione in quanto tale, e impegna gli Stati a reprimere l'induzione, lo sfruttamento e l'organizzazione della prostituzione nonché l'ospitalità data dal proprietario di un immobile ad attività di prostituzione (artt. 1, 2).

Sul tema del crimine organizzato e sulla tratta di individui, anche in questi ultimi mesi si registra un impegno preciso da parte delle istituzioni europee. A tal proposito segnaliamo la Raccomandazione N° R. (2000) 11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottata il 19 maggio 2000 relativa alle azioni contro il traffico di esseri umani per sfruttamento sessuale.

<sup>55</sup> Per quanto concerne il diritto internazionale dei diritti umani va ricordato che nel 1999 l'Assemblea Generale ha adottato un Protocollo alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (A Res. 54/4 del 15 ottobre 1999) che istituisce ulteriori meccanismi di garanzia per la tutela dei diritti delle donne. In particolare, si è creata una procedura di comunicazioni individuali che permette ai singoli o ai gruppi di presentare al Comitato comunicazioni scritte su violazioni di uno qualsiasi dei diritti previsti dalla Convenzione. Il comitato può inoltre invitare lo Stato ad assumere provvedimenti temporanei in via di urgenza a protezione delle vittime (art. 5). Gli artt. 8 e 9 stabiliscono la possibilità per il Comitato di svolgere, sulla base di informazioni affidabili delle inchieste circa la situazione dei diritti delle donne che possono comprendere anche visite sul territorio dello stato interessato. Il Protocollo è stato adottato dall'A.G. il 6 ottobre 1999 e aperto alla firma il 10 dicembre 1999 (A/54/4). Alla data del 12 giugno 2000 risultava firmato da 40 paesi. Gli stati che ratificano il Protocollo possono sottrarsi alla procedura di inchiesta, di cui agli artt. 8 e 9, con una dichiarazione ad hoc (art.10). Per una ricostruzione del dibattito sulla definizione del Protocollo opzionale si veda M. Roche, *The Proposed Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, in "Human Rights Law and Practice", n. 3, 1993; inoltre: Amnesty

norme previste dall'ordinamento penalistico internazionale come da quello umanitario sanzionano condotte lesive dei diritti fondamentali della persona umana riconosciuti meritevoli di tutela dalla comunità internazionale. Gli Statuti istitutivi dei Tribunali per la ex Jugoslavia<sup>56</sup> ed il Ruanda<sup>57</sup> prevedono la possibilità di punire i colpevoli di alcune delle atrocità di cui sono state vittime le donne nel corso dei conflitti armati che hanno avuto luogo nei territori sui quali esercitano la rispettiva giurisdizione. Vi è però da precisare che le uniche forme di violenza sessuale che trovano espressa menzione sono lo stupro all'art. 5 dello Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia e all'art. 3 di quello per il Ruanda enumerato tra i crimini contro l'umanità, mentre l'art. 4 dello Statuto di quest'ultimo Tribunale, con riferimento all'art. 3 comune delle Convenzioni di Ginevra e del II Protocollo addizionale, contempla sia lo stupro che la prostituzione forzata. Diversamente, lo statuto del Tribunale per i crimini commessi nella ex Jugoslavia non richiama l'art. 3 delle Convenzioni di Ginevra e il Protocollo aggiuntivo limitandosi a far riferimento alle gravi violazioni delle Convenzioni del 1949. Nello Statuto del Tribunale per la ex Jugoslavia non è quindi precisato se possono essere perseguiti come violazioni del diritto internazionale umanitario quegli abusi sessuali commessi in tempo di guerra che non presentano le caratteristiche di crimini contro l'umanità, o che hanno avuto luogo in un conflitto interno, anche se vi è da tenere conto che la giurisprudenza de l'Aia ha aperto a questa possibilità. Questo limite è stato comunque ampiamente superato nello Statuto di Roma che istituisce la Corte Penale Permanente Internazionale<sup>58</sup> la cui competenza riguarda i crimini di genocidio, contro l'umanità e di guerra oltre che di aggressione. Lo Statuto di questa Corte, considera la violenza contro le donne all'art. 7 in termini più analitici rispetto agli Statuti dei due Tribunali ad Hoc. L'art. 7 include tra i crimini contro l'umanità la persecuzione anche per motivi collegati al "genere" (par. 3), categoria espressamente riferibile ai due sessi. Lo Statuto della Corte Penale Permanente Internazionale perfeziona il diritto dei conflitti armati convenzionale formulando un espresso divieto di tutte le forme di violenza sessuale e non nei confronti delle donne e dei civili, come dei combattenti. Lo Statuto include infatti i crimini di genere quali lo stupro, la prostituzione forzata, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata e qualsiasi altra forma di violenza sessuale di gravità analoga, all'art. 7 tra i crimini contro l'umanità e all'art. 8 tra i crimini di guerra, puntualizzando che per gravidanza forzata "s'intende la detenzione illegale di una donna resa gravida con la forza, nell'intento di modificare la composizione etnica di una popolazione o di commettere altre gravi violazioni del diritto internazionale". Complessivamente,

---

International, *The Optional Protocol to the Women's Convention: Enabling Women to Claim their Rights at the International Level*, Dec. 1997.

<sup>56</sup> U.N. Doc. S/25704 del 3 maggio 1993.

<sup>57</sup> U.N. Doc. S/955 dell' 8 novembre 1994.

l'adozione di questa normativa costituisce dunque un fondamentale passo avanti nella direzione di un ampliamento del sistema del diritto internazionale umanitario e penale.

La predisposizione in seno al diritto internazionale dei diritti umani di una machinery sempre più orientate a garantire per via giuridica l'effettività dei diritti, e sul piano penalistico internazionale la possibilità di procedere all'accertamento e alla punizione delle responsabilità individuali per il compimento di talune violazioni non implica però un'automatica cancellazione della tendenza da parte degli stati a negare, tanto l'obiettiva esistenza degli abusi, quanto la propria responsabilità sotto il profilo dell'inottemperanza degli obblighi assunti a livello internazionale. Attribuire una responsabilità precisa ai governi relativamente a violazioni di diritti riconosciuti fondamentali dalla comunità internazionale significa essere anzitutto in grado di dimostrare il legame esistente tra le violazioni stesse e le scelte adottate da chi ricopre posizioni significative a livello decisionale, al di là della specifica qualificazione penalistica che caratterizza talune condotte. Una garanzia effettiva circa la tutela di alcuni diritti sarebbe realmente possibile solo se si potesse chiamare gli Stati a rispondere degli obblighi positivi e negativi che gravano in relazione alle prescrizioni contenute negli accordi giuridici internazionali sottoscritti e nelle norme di carattere consuetudinario. Tale questione rinvia al problema dei limiti che la funzione di promozione e monitoraggio dei diritti umani incontra se non è collegata ad un efficace meccanismo di accertamento e di sanzione delle violazioni.

Se si considerano in specifico le violazioni di cui sono vittime le donne, ci si accorge immediatamente che il problema non può restringersi unicamente al caso di abusi di cui si rendano responsabili pubbliche autorità. Così operando infatti si tende a legittimare quella riluttanza fisiologica che caratterizza l'operato delle istituzioni quando si tratta di regolamentare situazioni che incontrano la cosiddetta "sfera privata". E d'altro canto, non è auspicando ad una "criminalizzazione spinta" di alcune condotte che è pensabile esaurire la problematica degli abusi di cui sono vittime le donne. Non facendo sorgere obblighi in capo ai privati, con l'eccezione di quelle condotte penalmente rilevanti sul piano internazionale in virtù della loro gravità, il diritto internazionale dei diritti umani necessita dunque più che mai, soprattutto con riferimento alla condizione femminile, di trovare un percorso per dare effettività a quel principio fondamentale che attribuisce allo Stato precise responsabilità quando esso viene meno rispetto agli obblighi sottoscritti. Rimane perciò aperto il problema circa gli spazi di giustiziabilità offerti dal diritto internazionale dei diritti umani per quelle violazioni di cui sono vittime le donne e che rientrano tra le materie regolate dalle Convenzioni internazionali.

Sebbene le donne abbiano ottenuto negli ultimi decenni grandi riconoscimenti, l'eguaglianza di genere non rappresenta oggettivamente ancora una realtà, sia negli

---

<sup>58</sup> U.N. Doc. A/Conf.183/9.

ordinamenti interni che nel diritto internazionale, in tempo di guerra come in tempo di pace. Le atrocità commesse contro le donne costituiscono un problema globale che si ripropone quotidianamente in ogni paese del mondo anche laddove le legislazioni proteggono, almeno sul piano formale, le vittime di questi abusi. A questo proposito diviene quasi naturale pensare che una presenza femminile significativa nelle arene decisionali, come da più parti si auspica, potrebbe modificare in termini sostanziali lo stato delle cose. Ma, al di là problema dell'esiguità della presenza femminile nei processi di policy-making e di policy-decision, rispetto al tema della violenza si pone con urgenza la necessità di definire una serie di programmi che abbiano la capacità di intervenire sulle cause e sull'impatto di tale fenomeno a livello sociale. Nel valutare questa emergenza di carattere internazionale, va tenuto conto che guardare ai problemi di un gruppo che presenta caratteristiche di vulnerabilità maggiori rispetto ad altri significa promuovere una sensibilità diversa anche in chi non è personalmente coinvolto. Per questa ragione, pensare a delle politiche efficaci nella lotta alla violenza, significa anche concepire degli interventi che siano in grado di fornire delle alternative concrete ad un modello maschile che trae forza e identità proprio dal poter abusare liberamente del corpo delle donne, sia in tempo di guerra che di pace.

---

**2/2000 Research Papers**

*Paola Degani, Donne, diritti umani e conflitti armati. La questione della violenza  
nell'agenda della comunità internazionale*

© Centro di studi e formazione sui diritti della persona e dei popoli, Università di  
Padova

Ottobre 2000