

LE DONNE NELLE MISSIONI INTERNAZIONALI L'ESPERIENZA ITALIANA AD HERAT

di Paola Sartori e Alessandra Scalia

EXECUTIVE SUMMARY

Questo elaborato è il frutto di un lavoro di ricerca condotto dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) in collaborazione con il Ministero della Difesa.

La ricerca intende analizzare, in primo luogo, il contributo delle donne alla sicurezza internazionale, sottolineando soprattutto l'importanza della partecipazione femminile alle operazioni di pace, con particolare attenzione alle missioni di stabilizzazione e ricostruzione, e alle attività di *peace-building* condotte a livello internazionale. Alla luce del ruolo e delle responsabilità dell'Italia nelle missioni NATO quali ISAF e Resolute Support (RS), quest'analisi prende in esame l'Afghanistan e in particolare la provincia di Herat quale caso studio di riferimento e mira quindi a valutare l'impatto delle iniziative di cooperazione civile-militare (CIMIC) realizzate dal contingente italiano con l'obiettivo specifico di migliorare la condizione delle donne afgane.

Dal 28 luglio al 3 agosto 2016, le due autrici dello studio hanno condotto una ricerca sul campo ed effettuato oltre 20 interviste a varie personalità locali (sia uomini che donne) tra cui: componenti delle forze di sicurezza, rappresentanti della società civile, media, membri di istituzioni locali e organizzazioni non governative. Tutti i colloqui si sono basati su un questionario redatto prima della partenza e strutturato in due sezioni rivolte rispettivamente a uomini e donne. Le interviste, condotte sia al di fuori che all'interno della base militare di Camp Arena, sono state realizzate grazie al supporto della Brigata Pinerolo e della cellula CIMIC (J9) all'interno del "Train, Advice and Assist Command West" (TAAC W).

Un'analisi accurata della situazione nella provincia di Herat, non può prescindere dalla letteratura di riferimento. A tal fine, la ricerca inizia con l'analizzare il ruolo della donna all'interno dei conflitti, in generale, e nelle operazioni di pace, più nello specifico. In questo senso, si sottolinea come uomini e donne sperimentino i conflitti armati in modo diverso, e come, di conseguenza, la guerra costituisca un processo fortemente influenzato, nelle sue connotazioni, dalla differenza di genere. Le donne possono assumere diversi ruoli nei conflitti – i.e. vittime di violenza sessuale, combattenti, attiviste nel settore non governativo o nei processi di pace, *survivors*, capifamiglia e lavoratrici nel settore formale ed informale – e possono contribuire in maniera positiva alla sicurezza internazionale e ai processi di pace. Per questo motivo, nonostante venga spesso sottostimato soprattutto ai vertici decisionali ed istituzionali, è essenziale valorizzare a pieno il ruolo delle donne in questi ambiti. In effetti, riservare un'attenzione specifica alle differenze di genere attraverso l'introduzione e applicazione di concetti metodologici quali *gender perspective*,

gender analysis, e *gender mainstreaming*, nell'ambito delle missioni di pace, e in particolare nell'implementazione di attività CIMIC, ha prodotto comprovati benefici a diversi livelli - strategico, operativo e tattico - e contribuisce ad aumentare la sicurezza delle operazioni ed insieme l'efficacia delle attività di cooperazione civile-militare. Tra questi, particolarmente importante, in questo senso, è il concetto di *gender mainstreaming*, inteso come il processo finalizzato al raggiungimento della parità di genere sulla base del riconoscimento delle differenze e disuguaglianze esistenti fra uomini e donne. Questo processo non riguarda esclusivamente la componente femminile anche se è naturale, nonché necessario in alcuni contesti, che maggiore attenzione venga posta sulle donne come nel caso di questa ricerca, soprattutto in considerazione della posizione di svantaggio che spesso ricoprono in svariati contesti, come appunto le missioni di pace. Il riconoscimento di queste dinamiche e del contributo delle donne alla pace e alla sicurezza internazionale anche a livello normativo ha portato molte organizzazioni internazionali ad introdurre documenti programmatici ed ufficiali per garantire l'assunzione di una prospettiva di genere all'interno delle loro strutture e missioni. Particolarmente rilevanti in questo senso sono le risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite - 1325, 1820, 1888 - e dalla NATO - la *Euro-Atlantic Partnership Council for the Implementation of UNSCR 1325* e la Direttiva BI-SC 40-1.

Muovendo da questo quadro teorico, l'esame del caso studio di questa ricerca ha cercato di evidenziare l'impatto delle iniziative CIMIC condotte dal contingente italiano nella provincia di Herat nell'ambito della missione ISAF e RS. In virtù di alcune specificità religiose, etniche e storiche - l'Afghanistan rappresenta un contesto sicuramente interessante e particolare per analizzare la condizione della donna. In generale, fattori come una radicata cultura tribale, la severa interpretazione della Sharia e la debolezza del governo centrale hanno storicamente influenzato la condizione di donne, ragazze e bambine afgane.

Nonostante alcuni tentativi di attuare delle riforme interne per promuovere i diritti delle donne - come avvenuto fra il 1919 e il 1929 durante il regno di Amir Amullah e a partire dal 1978 con i tentativi di liberalizzazione e secolarizzazione dei costumi portati avanti dal Partito Democratico Popolare Afgano - l'opposizione delle frange più conservatrici della società ha impedito che queste riforme si affermassero nel lungo periodo e in maniera capillare in tutto il paese.

In questo contesto, è senz'altro la fase seguita al rovesciamento del regime Talebano ad aver comportato i miglioramenti più significativi della condizione femminile. Dal 2001 in poi, il tasso occupazionale e di alfabetizzazione delle donne è aumentato in maniera consistente, si è registrata una diminuzione del tasso di mortalità materna ed infantile e, in generale, si è assistito ad una crescente partecipazione delle donne a svariati settori professionali, incluse istituzioni governative e forze di sicurezza nazionali.

Sebbene la situazione sia notevolmente migliorata rispetto al 2001, alcune criticità sostanziali continuano a caratterizzare la situazione delle donne afgane, seppur in maniera diversa a seconda delle province considerate. Nel sud-est del paese, in particolare, la maggior parte della componente femminile della popolazione dipende interamente dagli uomini per la propria sopravvivenza e i mariti che consentono alle proprie mogli un certo grado di autonomia subiscono delle forti pressioni

sociali e familiari da parte della comunità maschile. In simili contesti, la maggioranza delle donne fatica ad opporsi a norme e valori sociali che determinano una situazione generalizzata di disuguaglianza e sudditanza rispetto agli uomini.

Come confermato da un confronto dei risultati della ricerca sul campo con dati ottenuti attraverso la consultazione di fonti aperte, un'analisi della condizione della donna in Afghanistan non può guardare al paese come un contesto omogeneo, ma deve tenere conto delle specificità esistenti a livello provinciale. In particolare, fattori come la collocazione geografica delle province, il livello di urbanizzazione, la composizione etnica insieme all'attitudine dei governatori locali nei confronti delle tematiche di genere influenzano in modo decisivo i diritti e la situazione delle donne. Nel caso specifico di Herat, queste variabili hanno contribuito a creare un ambiente relativamente aperto e liberale rispetto ad altre aree del paese.

In effetti, alla luce della propria posizione geografica al confine con Iran e Turkmenistan e una composizione etnica caratterizzata da una maggioranza di Tagiki, seguiti da Pashtun, minoranze Hazare, Turkmene e Beluce, la provincia di Herat è considerata il centro culturale ed economico del paese. Condizione questa, che comporta inevitabili ricadute positive anche sulla situazione della comunità femminile nella provincia.

È in questo contesto che si colloca il contributo della missione italiana. Dal 2005 al 2014, infatti, l'Italia ha guidato il Comando Regionale Occidentale (Regional Command-West, RC-W) responsabile degli sforzi di stabilizzazione e ricostruzione della missione ISAF nelle province di Herat, Badghis, Ghowr e Farah. Sotto la guida di RC-W, hanno operato i team di ricostruzione provinciale (Provincial Reconstruction Teams, PRT) di Herat, Farah, Chaghcharan e Qala-e-Now. Le forze italiane, in particolare, hanno coordinato il lavoro dei quattro PRT e gestito nello specifico le attività del PRT di Herat, collocato presso il campo militare Vianini.

Alla luce della specificità del teatro operativo afgano – considerato un ambiente semi-permissivo in cui gli sforzi di gestione della crisi mirano a supportare la legittimità del governo di Kabul – la missione ha previsto la conduzione di numerose attività CIMIC. Il PRT di Herat, anche alla luce dall'esperienza delle forze armate italiane in altri contesti operativi, ha adottato un “approccio inclusivo” muovendo prima di tutto dal riconoscimento delle esigenze delle comunità locali e promuovendo l'interazione con la popolazione attraverso un'attitudine attenta al dialogo e al rispetto dei costumi e delle usanze afgane. Coerentemente con questa visione, le attività CIMIC promosse dal contingente italiano sono state implementate con un “approccio graduale”, configurandosi soprattutto come progetti di piccola scala piuttosto che iniziative altisonanti. La missione italiana ad Herat ha inoltre riservato particolare attenzione alla condizione femminile integrando una prospettiva di genere nella conduzione delle iniziative CIMIC, ancor prima dell'adozione a livello nazionale del Piano d'azione nazionale per l'implementazione della risoluzione 1325 (PAN). Tale approccio è esemplificato, tra le altre cose, dalla pratica di disporre esclusivamente di personale femminile per monitorare il perimetro esterno al PRT di Herat, volta ad evitare che il personale maschile scorgesse le donne residenti nelle abitazioni limitrofe occupate nella conduzione di attività domestiche negli edifici o giardini delle proprie case, urtando così la sensibilità culturale locale. Nel 2010, l'adozione della Direttiva NATO BI-SC 40-1 e del PAN

italiano per l'implementazione della risoluzione 1325 ha determinato un'attenzione ancora maggiore alle questioni di genere nell'ambito delle attività condotte dal PRT di Herat.

Il mandato del PRT italiano si è concluso il 25 marzo 2014, ma la gestione dei progetti CIMIC, compresi quelli approvati in precedenza nell'ambito di ISAF, è stata assunta dalla cellula CIMIC (J9) all'interno della struttura della nuova missione RS. Infatti, con la transizione da ISAF a RS l'Italia è rimasta a capo del TAAC-W, responsabile della formazione delle forze armate e di polizia afgane nell'area occidentale del paese. In generale, tutte le attività CIMIC condotte dal contingente italiano ad Herat, possono essere raggruppate in tre categorie: progetti dedicati alla costruzione di infrastrutture; iniziative di coordinamento ed interazione con la popolazione civile e altre iniziative di sviluppo e cooperazione. Ad esempio, le forze italiane si sono impegnate in attività di cooperazione con la comunità civile di Herat, le istituzioni locali come il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Dipartimento per gli Affari Sociali, e le organizzazioni non governative come l'associazione "Voice of Women". Il fruttuoso dialogo stabilito, in particolare con la Direttrice di Voice of Women, Soraya Pakzad, o con la Procuratrice Maria Bashir hanno facilitato l'implementazione di attività congiunte o iniziative di sviluppo inerenti alle tematiche di genere.

Il contingente italiano ha, inoltre, condotto alcuni progetti dedicati esclusivamente alle donne. Tra questi, un'iniziativa inerente alla coltivazione dello zafferano, realizzata con l'intento di scoraggiare la coltura dell'oppio e condotta in cooperazione con l'associazione femminile afgana dello zafferano GORIAN e l'associazione italiana TERRAMADRE, e un'iniziativa organizzata con il supporto dell'Università La Cattolica destinata a condurre un corso per aspiranti giornaliste nella provincia di Herat.

In generale, nel corso di undici anni di intervento, le forze CIMIC italiane hanno realizzato più di 1450 progetti per un totale di 60.000 euro di investimenti. Dal 2005 al 2016, il contributo italiano ha portato alla costruzione di 93 scuole, 36 ospedali, 3 centri per donne, bambini e disabili, 620 pozzi, 124 km di tessuto stradale, 23 km di canali d'irrigazione e 53 edifici istituzionali.

È interessante osservare come, rispetto all'impatto (percepito) di tutte queste attività sulla popolazione e sulle donne in settori quali sicurezza, istruzione, autorità civili, economia ed occupazione, le interviste abbiano evidenziato alcuni elementi ricorrenti:

- La natura e la gravità delle problematiche di genere variano all'interno della stessa provincia di Herat, con condizioni più critiche soprattutto nelle aree rurali e suburbane;
- Tutti gli intervistati hanno riconosciuto un generale miglioramento della condizione femminile dal 2001 in poi. Tuttavia, il graduale peggioramento delle condizioni di sicurezza in alcune aree della provincia e l'attitudine conservatrice delle istituzioni locali continuano ad influenzare negativamente la situazione della comunità femminile nella provincia;
- Diseguaglianza e discriminazione di genere tendono ad aumentare nelle realtà caratterizzate da alti livelli di analfabetismo, scarsa istruzione e disinformazione sulle tematiche di genere e diritti umani;
- La corruzione sistematica che caratterizza le istituzioni afgane rappresenta un serio ostacolo per la gestione efficiente dei fondi internazionali, l'implementazione dei progetti di sviluppo e l'accesso delle donne ad istruzione, giustizia e sanità;

- La presenza maschile durante le interviste dirette ad interlocutrici donne ha tendenzialmente limitato la libertà di espressione di queste ultime. In queste circostanze le intervistate hanno spesso evitato di esprimersi o assumere posizioni critiche rispetto ad alcune questioni legate alla condizione femminile;
- Nel corso dei colloqui, si è rilevata la tendenza tra alcuni interlocutori uomini, soprattutto personale militare o governativo, ad esprimere una visione più ottimista sulla situazione delle donne afgane, tralasciando molto spesso le problematiche inerenti alla corruzione.

Nello specifico ambito della sicurezza svariati membri delle forze armate afgane, polizia nazionale e doganale hanno sottolineato come la presenza di personale femminile nel contingente italiano abbia contribuito a rafforzare una percezione positiva della missione all'interno della società afgana. Le attività di training e formazione condotte dai militari italiani si sono inoltre rivelate particolarmente efficaci soprattutto per stimolare una visione positiva del ruolo e del contributo delle donne all'interno delle forze di sicurezza afgane.

Inoltre, in base a quanto discusso durante le interviste, i corsi vocazionali condotti dal contingente italiano all'interno della prigione femminile di Herat – edificata anch'essa dal PRT nel 2008 – e ulteriori iniziative come un corso dedicato alla formazione delle guardie penitenziarie del carcere femminile realizzato in cooperazione con l'Istituto Studi Informazione Difesa (ISTRID) nel marzo del 2016, si sono rilevati particolarmente efficaci.

Ciononostante permangono alcune problematiche in particolare inerenti al reclutamento o alla promozione delle donne nelle forze di sicurezza. A titolo di esempio, basti considerare che delle 195,000 unità dell'esercito afgano soltanto 1400 sono donne. Inoltre, il personale femminile di sicurezza intervistato ha fatto riferimento all'esistenza di fenomeni di discriminazione e talvolta anche violenza sul posto di lavoro.

Nel settore dell'istruzione, il contributo delle forze italiane ha riguardato soprattutto l'edificazione di scuole e centri di aggregazione destinati alla componente femminile della popolazione. In generale, rispetto all'inizio della missione, dal 2005 al 2012, il livello di istruzione delle donne è aumentato dal 29% al 48%. Questi risultati, così come quanto emerso nel corso delle interviste, sembrano dunque confermare la specificità di Herat, quale luogo particolarmente favorevole per l'istruzione femminile rispetto ad altre aree del paese. Si consideri a riguardo che le studentesse rappresentano attualmente ben il 40% degli iscritti all'Università di Herat. Al di là di questi trend positivi, tuttavia, le problematiche relative alla discriminazione di genere continuano ad interessare la provincia anche nel settore dell'istruzione. Tra queste, una criticità particolarmente rilevante riguarda il reclutamento degli insegnanti, che si riflette in mancanza di personale e bassi livelli di qualificazione professionale. Secondo quanto emerso dalle interviste questa situazione sarebbe legata alla corruzione generalizzata che pervade anche le istituzioni scolastiche a tutti i livelli, che impedirebbe inoltre di sfruttare a pieno i fondi internazionali per progetti *gender-sensitive*.

Per ciò che riguarda la condizione della donna nell'ambito delle autorità civili e le istituzioni nazionali, tutti gli interlocutori hanno evidenziato sostanziali segni di miglioramento rispetto al periodo talebano. Nella provincia di Herat sono 4, al momento, le direttrici di dipartimenti governativi. In generale sembra che le autorità maschili si stiano dimostrando gradualmente più aperte a dialogare e trattare problematiche di genere con le donne che ricoprono posizioni di rilievo

istituzionale. Il dialogo instaurato fra le forze armate italiane e le donne afgane con cariche istituzionali o politiche ha spesso contribuito ad aumentare una percezione positiva delle questioni femminili a livello provinciale e nelle istituzioni stesse. Le personalità intervistate hanno riconosciuto l'importanza del contributo italiano in questo ambito, anche nella costruzione del Dipartimento di Affari per le Pari Opportunità e il Dipartimento di Affari Sociali. Tuttavia, ad oggi in Afghanistan, soltanto il 7% delle donne ricopre cariche di rilievo istituzionale. Al di là della presenza nelle istituzioni, le donne continuano ad avere limitata capacità decisionale e scarso accesso alle risorse. Di conseguenza, il loro ruolo è spesso percepito come simbolico e carente di credibilità. Le donne intervistate con cariche pubbliche e civili hanno inoltre ammesso di essere state vittime di intimidazioni, mobbing o minacce almeno una volta nel corso della propria carriera. Nel settore occupazionale ed economico, le personalità intervistate hanno valutato positivamente soprattutto le iniziative condotte dalla cellula CIMIC durante RS. In particolare, i corsi vocazionali condotti da Confartigianato e realizzati con il supporto della brigata Julia rappresentano dei casi particolarmente rappresentativi. Nonostante Herat costituisca il bacino economico e produttivo del paese – soprattutto per quanto riguarda il settore agricolo – e il contributo femminile a livello produttivo sia superiore rispetto ad altre aree del paese, le interviste hanno indicato insicurezza, carenza di infrastrutture adeguate e pregiudizi sociali quali fattori limitanti la partecipazione femminile all'economia della provincia. Nonostante secondo il Rapporto Annuale stilato nel 2015 dalla Camera di Commercio e dell'Industria Afgana (Afghanistan Chamber of Commerce&Industries, ACCI), la partecipazione femminile a business ed attività produttive si attesti intorno 82.5% nella provincia di Herat, gli interlocutori intervistati hanno sottolineato la necessità che il governo centrale riservi maggiore attenzione alla partecipazione effettiva delle donne soprattutto nel settore privato.

La sezione conclusiva dell'elaborato fornisce alcune riflessioni e considerazioni finali con l'obiettivo, per quanto possibile, di aumentare nel futuro l'efficacia delle iniziative CIMIC condotte dalle Forze Armate italiane. A tal fine si sottolinea la necessità di:

1) *Garantire una continua cooperazione ed interazione con la popolazione locale.*

Sebbene gli obiettivi attuali della missione RS riguardino soprattutto la formazione delle forze di sicurezza afgane, cooperazione e dialogo con la popolazione locale rimangono elementi imprescindibili per garantire l'efficacia della missione e contribuire, anche se talvolta in modo indiretto, a promuovere in maniera duratura l'emancipazione femminile. L'approccio da adottare nell'interazione con la comunità locale dovrebbe tenere conto della dimensione *bottom-up*, oltre che *top-down* delle tematiche di genere, incoraggiando la realizzazione di iniziative di sviluppo che coinvolgano la società civile e soprattutto le numerose associazioni locali attive nella promozione dei diritti delle donne. In questa direzione sembra muoversi la NATO, che con la decisione del settembre 2017, ha istituito nella catena di comando di RS un Vice Comandante per la conduzione di attività di *outreach* con la popolazione civile e le istituzioni afgane;

2) *Continuare ad impegnarsi nella realizzazione di iniziative CIMIC che siano gender-sensitive preferibilmente con una durata che vada da un minimo di sei settimane ad un massimo di tre mesi e condotte possibilmente sotto la responsabilità delle autorità locali.*

Similmente a quanto avviene nel settore della sicurezza e del training delle forze di sicurezza afgane, eventuali corsi vocazionali e professionalizzanti dovrebbero essere realizzati seguendo il format *train-the-trainers* in grado di coinvolgere e responsabilizzare la comunità locale e garantire così la sostenibilità delle iniziative nel lungo termine. I corsi vocazionali lanciati dal contingente italiano nel gennaio del 2017, condotti per la prima volta da istruttori afgani con una durata minima di sei settimane rappresentano un passo importante in questo senso;

3) *Massimizzare e razionalizzare l'impatto degli investimenti internazionali, adottando dei criteri di condizionalità ed eleggibilità per l'assegnazione dei fondi volti ad implementare progetti di sviluppo, in modo da garantire attenzione alle problematiche di genere che sia trasversale a diversi ambiti.*

A causa di fattori quali la corruzione, che pervade le istituzioni nazionali afgane ed influenza la gestione dei fondi stanziati dalla comunità internazionale, i progetti di sviluppo spesso non vengono realizzati al massimo delle capacità disponibili, dinamica che influisce negativamente anche sulle iniziative rivolte alle donne. Inoltre, le attività volte a migliorare la situazione della comunità femminile, dovrebbero essere realizzate tenendo conto anche della prospettiva maschile. Come sottolineato dalle interviste condotte ad Herat, alcuni uomini ritengono che a causa, ad esempio, delle quote introdotte per facilitare l'accesso femminile alle istituzioni, alle donne afgane sia accordato uno status privilegiato. In questo senso, sarebbe auspicabile, allocare delle risorse dedicate a coinvolgere anche la popolazione maschile nell'implementazione di iniziative di genere, attraverso un dialogo aperto ed inclusivo;

4) *Utilizzare i media, e in particolare la radio – considerando che il 98% della popolazione vi ha accesso, sia nei villaggi che nelle città – per cercare di coinvolgere le fasce più giovani della popolazione nel dibattito riguardante i diritti e l'emancipazione delle donne.*

Le generazioni cresciute negli Anni Settanta o prima dell'invasione sovietica sono relativamente più aperte a supportare la parità di genere rispetto ai giovani cresciuti invece durante il regime talebano. Per questo e poiché il 63% della popolazione afgana ha meno di 25 anni, i fanciulli, in particolar modo, rappresentano un'audience di fondamentale importanza per promuovere la parità di genere insieme a dei miglioramenti effettivi della condizione femminile;

5) *Assicurare i rapporti di cooperazione continuativi e costanti fra le Forze Armate e gli attori civili presenti sul campo, come organizzazioni internazionali, NGOs, e organizzazioni umanitarie e di sviluppo.*

L'interazione ed il coordinamento – soprattutto fra il personale CIMIC come GENADs e GFAs e la comunità internazionale – è uno degli elementi che più di altri concorre ad assicurare l'efficacia delle attività di sviluppo e cooperazione condotte in un paese. Come emerso dalla ricerca, l'interazione fra le forze CIMIC italiane e le organizzazioni presenti sul campo avveniva in modo più frequente e strutturato durante ISAF, rispetto a RS. Attualmente, un coordinamento più capillare nella realizzazione di iniziative di lungo termine realizzate da tali organizzazioni e i *quick-impact projects* (QIPs) condotti dalle forze italiane sarebbe decisamente auspicabile soprattutto in vista di una maggiore responsabilizzazione degli *stakeholders* nazionali. Misure concrete come la potenziale partecipazione delle Forze Armate ai network e cluster di donatori internazionali, eventualmente in veste di osservatori, contribuirebbe ad evitare una duplicazione degli sforzi e una

maggior efficacia della totalità delle attività realizzate in Afghanistan. Un importante passo in questo senso potrebbe anche essere quello di realizzare delle audit dei QIPs coinvolgendo i membri della comunità internazionale presenti sul campo.

DRAFT

La versione integrale della ricerca verrà pubblicata prossimamente come IAI Working Paper sul sito dell'Istituto Affari Internazionali: <http://www.iai.it/it>