



Dalla ricerca all'azione

I Quaderni

Per la gestione e mediazione nonviolenta dei conflitti

Gaia Arconi

L'implementazione dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" nelle missioni e operazioni PSDC: sfide e prospettive

Quaderno n.1/2024

Pubblicazione periodica del Centro Studi Difesa Civile - APS

www.pacedifesa.org

ISSN: 2038-9884

I Quaderni

Comitato Scientifico: Luisa DelTurco, Gianmarco Pisa, Giovanni Scotto, Roberto Tecchio, Bernardo Venturi.

Contatti per proposte di articoli o altre comunicazioni [mailto: roma@pacedifesa.org](mailto:roma@pacedifesa.org)

Questo numero è stato chiuso il 31 ottobre 2024

L'implementazione dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" nelle missioni e operazioni PSDC: sfide e prospettive © 2024 di Gaia ARCONI è concesso in licenza CC BY-NC-SA 4.0.

Per visualizzare una copia di questa licenza, visitare il sito <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>.

BY – Attribuzione (devi riconoscere una menzione di paternità adeguata, fornire un link alla licenza e indicare se sono state effettuate delle modifiche),

NC – Non Commerciale (non puoi utilizzare il materiale per scopi commerciali),

SA – Stessa Licenza (se remixi, trasformi il materiale o ti basi su di esso, devi distribuire i tuoi contributi con la stessa licenza del materiale originario).

Indice

Abstract	4
1. Premessa	5
2. Le politiche DPS dell'Unione europea	5
2.1. <i>Le Council Conclusions e lo EU Strategic Approach 2018</i>	7
3. La PSDC: le missioni e operazioni dell'UE.	8
3.1. <i>Gli organi coinvolti e la catena di comando</i>	9
4. Le donne nelle missioni PSDC: perché le donne dovrebbero partecipare alle Politiche di sicurezza e difesa comune.	11
4.1. <i>Il quadro giuridico di riferimento</i>	12
5. Sfide e prospettive.	17
6. EUM Armenia, una testimonianza diretta.	21
7. Conclusioni.....	26
Abbreviazioni e Acronimi	28
Bibliografia	30
Documenti e Rapporti.....	30
Sitografia.....	32

Abstract

The implementation of the "Women, Peace, and Security" (WPS) Agenda within the European Union's Common Security and Defence Policy (CSDP) missions represents a critical intersection of two essential areas of international policy: the promotion of peace and security, and the advancement of gender equality. Developed by the United Nations, the WPS Agenda seeks to recognize and amplify the unique role of women in conflict prevention and peacebuilding processes. With the growing significance of the EU's CSDP missions, which provide security and stability globally, integrating the WPS Agenda into these operations has become both a key challenge and an opportunity. Although various EU strategies and frameworks have been adopted to incorporate the WPS Agenda, significant barriers remain, such as the under-representation of women, particularly in leadership roles, insufficient gender expertise, and ineffective monitoring and evaluation systems. Despite progress, notably in civilian missions, the full integration of WPS in CSDP operations is still insufficient compared to other EU policies. To achieve real progress, EU Member States need to demonstrate strong political will, cooperate across EU institutions, and promote best practices that highlight the strategic advantages of gender-inclusive peacebuilding. Additionally, international cooperation, particularly with the UN, and the involvement of civil society organizations are crucial to overcoming challenges and driving meaningful change. Ultimately, while challenges persist, the EU has the opportunity and responsibility to lead in promoting gender equality and strengthening peace and security globally, contributing to a more just and inclusive world.

1. Premessa

L'implementazione dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" (DPS) nelle missioni e operazioni della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) rappresenta un punto di convergenza tra due aree cruciali della politica internazionale: la promozione della pace e della sicurezza e la promozione dell'uguaglianza di genere.

L'Agenda DPS, promossa dalle Nazioni Unite, è stata sviluppata per riconoscere e valorizzare il ruolo unico che le donne svolgono nella prevenzione dei conflitti e nei processi di pace.

Nel contesto dell'Unione europea, le missioni e operazioni della PSDC hanno assunto un'importanza crescente con il passare degli anni, consentendo all'Unione di svolgere un ruolo di primo piano nel garantire sicurezza e stabilità a livello globale. Nonostante l'adozione di politiche per integrare l'Agenda DPS in questo settore, sussistono numerose sfide e ostacoli che l'Unione deve necessariamente superare per poter permettere alle donne di esprimere il loro pieno potenziale nelle missioni e operazioni PSDC.

La Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che ha portato alla nascita dell'Agenda DPS, la celebre 1325 del 2000, afferma che il coinvolgimento attivo delle donne nella prevenzione e soluzione dei conflitti permette di raggiungere una pace sostenibile e duratura. A seguire, il Consiglio di sicurezza ha adottato altre nove risoluzioni, ciascuna delle quali enfatizza uno o più pilastri della Risoluzione 1325 (2000): Partecipazione, Protezione, Prevenzione e *Relief and Recovery*.

La forza dell'Agenda DPS risiede nel porsi come crocevia tra lo *ius contra bellum*, il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani, trattandone tutti gli aspetti che hanno una rilevanza in termini di dimensione di genere¹. La sua nascita si deve alla convergenza tra vari attori: l'attivismo delle stesse donne e delle loro organizzazioni, la presenza di importanti personalità e la volontà di alcuni Stati. Questo ha fatto sì che la sua attuazione si realizzasse non solo sul piano internazionale, ma anche regionale e nazionale. Proprio per questo, l'Unione europea ha risposto all'invito del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite rivolto alle Istituzioni regionali affinché si impegnassero nell'integrazione delle Risoluzioni dell'Agenda DPS nelle loro politiche. Invero, l'Unione ha adottato una serie di documenti strategici collocati sul piano dell'azione esterna, tra cui rientrano le missioni e operazioni della PSDC. Queste ultime rappresentano l'essenza della PSDC dell'Unione, in quanto cercano di realizzare gli obiettivi di prevenzione, gestione e risoluzione dei conflitti e le permettono di promuovere la pace e la sicurezza a livello globale.

2. Le politiche DPS dell'Unione europea

L'Unione europea riveste un ruolo di primo piano nell'attuazione dell'Agenda DPS. Il primo documento di rilievo è il *Comprehensive Approach to the EU implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on Women, Peace and Security*², del 2008, che sancisce l'impegno dell'Unione europea per attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite su "Donne, Pace e Sicurezza" in tutta la azione esterna dell'Unione, Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) compresa.

Tuttavia, il testo era stato redatto in termini generali, senza specificare come integrare efficacemente una prospettiva di genere e chi sarebbe stato responsabile della sua attuazione³. L'anno seguente, nel 2009, viene istituita la *Informal Joint Task Force on UNSCR1325/WPS*, per condividere informazioni pertinenti, aumentare il coordinamento interistituzionale e promuovere un approccio coerente relativamente alle questioni di sicurezza e alle *gender-related issues*⁴. Guidata dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE),

¹ Si veda, a tal proposito, L. DEL TURCO, *20 Years of Resolution 1325. A peace and security perspective*, I Quaderni di Centro Studi Difesa Civile, 2/2020.

² *Council of the European Union, Comprehensive Approach to the EU implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security (15671/1/08 REV 1)*, 1 December 2008.

³ Cfr. ALMQVIST J., *Rekindling the Agenda on Women, Peace and Security: can the EU lead by example?* Elcano, 23 March 2021.

⁴ *Comprehensive Approach*, cit., p.14, par. 28.

la *EU Task Force on UNSCR 1325*⁵ riunisce, in media quattro volte l'anno, funzionari della Commissione (in particolare dal *Service for Foreign Policy Instruments* ⁶) e degli Stati membri⁷. Anche NATO, UN Women e OSCE sono invitate a partecipare, nonché, in generale, le organizzazioni internazionali e della società civile con sede a Bruxelles. Nel *Comprehensive Approach*, il Consiglio affida alla *Task Force* lo sviluppo degli indicatori⁸ per valutare i progressi in relazione alla protezione ed emancipazione delle donne nei contesti di conflitto e nelle situazioni postbelliche⁹. Pertanto, nel 2010, il Consiglio ha adottato diciassette indicatori, aggiornati nel 2016¹⁰ in seguito alle buone pratiche apprese. Nonostante gli evidenti sforzi compiuti per passare dalla teoria alla pratica, nel 2017 il Parlamento europeo ha individuato una serie di lacune nel lavoro svolto fino a quel momento, evidenziando la persistente sottorappresentazione delle donne nelle posizioni di leadership all'interno del SEAE, sul campo e nell'ambito dei processi decisionali ai vari livelli. Ha anche sottolineato gli evidenti problemi di budget e trasparenza nell'ambito delle missioni e operazioni dell'Unione europea¹¹.

Le critiche mosse nel documento del Parlamento europeo hanno portato a una serie di importanti novità. Anzitutto, vengono individuate figure *ad hoc* per supportare l'implementazione dell'Agenda DPS nell'UE. Nel 2015, Mara Marinaki è la prima *Principal Advisor on Gender (PAG) and on the implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security*, per garantire il coordinamento sia interno che esterno dell'UE con altri attori¹² in materia di questioni di genere e Agenda DPS. Malgrado siano stati lanciati degli appelli per trasformare la posizione di consigliere in quella di rappresentante speciale, ad oggi la situazione rimane invariata. Il 1° luglio del 2021, il Segretario Generale del SEAE, Stefano Sannino, nomina Stella Ronner-Grubačić *EU Ambassador for Gender and Diversity*, affinché concettualizzi e plasmi il lavoro del SEAE sulla diversità, sia a livello interno che nella sua azione esterna. Pur sollevando qualche dubbio¹³, a differenza della precedente posizione di PAG, questa figura ha il vantaggio di essere collocata a livello di ambasciatori e risponde direttamente al Segretario generale del SEAE.

Al di là di queste personalità di grande rilievo, a seguito del disappunto mosso dal Parlamento europeo, anche grazie alla spinta del PAG¹⁴, il Consiglio, nella sua formazione Affari Esteri, ha approvato, a dicembre

5 Da gennaio 2020, non è più "informale".

6 *Service for Foreign Policy Instruments* (FPI), è un servizio della Commissione europea per mettere in atto la politica estera dell'UE, tra cui rientra sostenere il raggiungimento degli obiettivi della PESC. *Commission.europa.eu*, sezione *Departments and executive agencies*, sezione *Foreign Policy Instruments*, consultato il 24/08/2023.

7 DESMIDT S., *How the women, peace and security agenda is integrated into the EU's gender action plan*, ECDPM, October 2021, p. 6.

8 *Comprehensive Approach*, cit., p.19, par. 43

9. Council of the European Union, *Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, doc.11948/10, 14 luglio 2010.

10 Council of the European Union, *Revised indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the UN Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Brussels, doc. 12525/16, 22 September 2016.

11 Cfr. Directorate-general for External Policies Policy Department, *Women in CSDP missions*, European Parliament, December 2017.

12 A tutti i livelli: internazionale, regionale e nazionale.

13 La piattaforma EPLO, ad esempio, ha sottolineato che si rischia, soprattutto considerando che dispone di risorse insufficienti, di sovraccaricare eccessivamente lo *EU Ambassador for Gender and Diversity*, in quanto raggruppare genere e diversità impedisce di avanzare efficacemente su entrambi i fronti. DAVIS L., *Falling between two stools: the dangers of over-burdening gender advisor roles*, EPLO, 2 February 2021, consultato il 3/08/2023. Senza contare che le problematiche basilari che caratterizzavano il PAG permangono anche con riguardo al Consulente per le questioni di genere e la diversità, come il fatto che non comunica gerarchicamente e in maniera diretta con l'Alto Rappresentante, né tantomeno è formalmente in collegamento con le componenti delle missioni e operazioni dell'Unione. Ciò significa che, se a livello organizzativo può fungere da punto di riferimento per gli esperti di genere, non ha particolare "forza contrattuale" nei processi decisionali. Cfr. GUERRINA, R., CHAPPELL, L. AND WRIGHT, K.A.M., *Transforming CSDP? Feminist Triangles and Gender Regimes*, *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 2018, pp. 1036–1052; GUERRINA, R. AND WRIGHT K.A.M., *Gendering Normative Power Europe: Lessons of the Women, Peace and Security Agenda*, vol. 92, no. 2, Oxford, 2016, pp. 293–312.

14 La prospettiva di una revisione del *Comprehensive Approach* è stata lanciata dall'ufficio del *Principal Advisor* in occasione della riunione della *Task Force* del 27 ottobre 2016. Secondo il verbale di questa riunione, gli Stati membri hanno espresso ampio sostegno a una revisione dell'approccio globale, rilevando che era "*timely and appropriate, also in view of the evolution of global and EU policy on Women, Peace and Security*". RILEY, H., *Shifting Conceptions of Gender Justice in EU Policy on Women Peace and Security*, Dublin, 2020, p.11.

2018, delle Conclusioni generali su "Donne, Pace e Sicurezza", alle quali è allegato lo *EU Strategic Approach*, (Approccio Strategico)¹⁵.

2.1. Le Council Conclusions e lo EU Strategic Approach 2018

Le Conclusioni su DPS accolgono con favore lo *EU Strategic Approach to Women, Peace and Security*, allegato alle *Council Conclusions*, che si basa e sostituisce il *Comprehensive Approach to the EU implementation of the UNSCR 1325-1820 on WPS*. L'*EU Strategic Approach to WPS* sottolinea la necessità di coinvolgere, *empower*, proteggere e sostenere le donne¹⁶ e le ragazze al fine di raggiungere una pace e una sicurezza sostenibili e durature, come componenti intrinseche dei diritti umani e dello sviluppo sostenibile, in linea con l'Agenda 2030¹⁷ e il Consenso europeo per lo sviluppo¹⁸.

Per attuare l'*EU Strategic Approach to WPS*, afferma il Consiglio, le donne devono partecipare in maniera equa e significativa in tutte le azioni esterne dell'UE, non solo in relazione al tema dei diritti, ma anche in tutte le azioni di pace e sicurezza¹⁹. L'Approccio Strategico è complementare e sinergico al *Gender Action Plan II*²⁰, in quanto sono entrambi pertinenti per eliminare tutte le forme di discriminazione e violenza di cui sono vittime le donne e le ragazze²¹.

L'*EU Strategic Approach to WPS* è strutturato in due parti, ove la prima stabilisce quali sono i suoi principi di base²² e le componenti fondamentali²³.

La seconda parte identifica le aree specifiche in cui è necessaria una maggiore attuazione dell'Agenda DPS, sottolineando l'importanza del rafforzamento della *ownership*²⁴ a livello locale, nazionale e regionale, attraverso la consultazione e cooperazione con i *local stakeholders*²⁵, inclusa la società civile. A tal fine, l'Unione sostiene il *capacity-building* e la condivisione di informazioni tra partner e Paesi terzi, compresi i meccanismi e le istituzioni nazionali in materia di genere²⁶. Inoltre, l'UE vuole, da un lato evitare la duplicazione degli sforzi, la competizione per le risorse, dall'altro condividere analisi, *lessons learned* e mezzi,

¹⁵ Lo *EU Strategic Approach to Women, Peace and Security* 2018 è allegato alle *Women, Peace and Security - Council conclusions* (2018).

¹⁶ La scelta dei termini è stata concordata con le Organizzazioni della Società civile, in particolare con EPLO.

¹⁷ A differenza degli Obiettivi del millennio (*Millennium Development Goals*, MDGs), l'Agenda 2030, con i suoi Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals*, SDGs), integra diritti umani, sviluppo e pace. Nel caso di specie, gli obiettivi di riferimento sono il Goal 5 (*Gender Equality*) e il 16 (*Peace, Justice and Strong Institutions*).

¹⁸ Consiste in una visione collettiva per definire, a grandi linee, il futuro della politica europea di sviluppo. *Women, Peace and Security - Council conclusions* (2018), cit., p.2.

¹⁹ *Ivi*, p.4.

²⁰ Il *Gender Action Plan* (GAP) promuove l'uguaglianza di genere e l'*empowerment* di donne e ragazze nelle relazioni esterne dell'Unione (con Paesi terzi e Paesi partner), così come nelle agende e nei forum internazionali. Negli anni, sono stati adottati tre GAP: GAP I 2010-2015; GAP II 2016-2020; GAP III 2021-2025. Attualmente si fa riferimento al GAP III, il primo che prevede una sezione dedicata a "Donne, Pace e Sicurezza".

²¹ *Women, Peace and Security - Council conclusions* (10 December 2018), cit., p.4.

²² I principi base sono: l'invito a tutti gli attori dell'Unione ad applicare l'Agenda DPS anche a livello di azione interna (come la sfera domestica, giudiziaria e le *human resources*); l'approccio olistico, in cui si integra la prospettiva dei diritti umani, lo sviluppo e il *gender equality*, insieme alla pace e alla sicurezza; il *gender mainstreaming*, ossia integrare i bisogni di uomini e donne per poter efficacemente rispondere alle minacce che i civili affrontano prima, durante e dopo il conflitto. *EU Strategic Approach (WPS-Council conclusions, Annex)* cit., pp.22-23, parr. 21 e 22; p.24, par. 27.

²³ Le componenti fondamentali ricalcano lo schema della Risoluzione 1325 del 2000, basato sui quattro pilastri della Partecipazione, Prevenzione, Protezione, *Relief and Recovery*, con alcuni elementi innovativi. Sia nella Partecipazione che nella Protezione, l'Approccio Strategico include anche gli uomini e i ragazzi, mentre nel *Relief and Recovery* si fa particolare attenzione alle persone con vulnerabilità specifiche, tenute in considerazione anche nella Protezione. Infine, la Prevenzione sottolinea l'importanza di affrontare le cause strutturali dei conflitti, come le disuguaglianze nell'accesso al potere, alle opportunità, ai servizi e alla sicurezza, e individua, tra i *drivers* del conflitto, i cambiamenti climatici, la perdita della biodiversità e la desertificazione. Cfr. *EU Strategic Approach (WPS-Council conclusions, Annex)* cit.

²⁴ Con *ownership* si intende la primazia delle parti interessate: sono loro a dover essere centrali. L'approccio è *people-centered*, a tutti i livelli, il che non significa che tutti partecipino direttamente ai negoziati formali, ma almeno vengono consultati.

²⁵ Come le *women's organisations*, *women peacebuilders* e *human rights' defenders*.

²⁶ *EU Strategic Approach (WPS-Council conclusions, Annex)* cit., p.44.

e garantire la coerenza tra i risultati ottenuti dai vari programmi e lo sviluppo delle politiche a livello globale, regionale e nazionale²⁷. A tal fine, promuove partnership inclusive e porta avanti la sua collaborazione con le varie Organizzazioni della Società civile, Organizzazioni internazionali e regionali²⁸, e sostiene l'iniziativa dei *WPS national focal points* per lo scambio di esperienze e *best practices*²⁹.

3. La PSDC: le missioni e operazioni dell'UE

L'articolo 42, al primo paragrafo, afferma che la PSDC permette all'Unione di disporre di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari, di cui si può avvalere per intraprendere missioni e operazioni. A seguire, nell'articolo successivo, viene descritta la forma che possono assumere tali missioni³⁰.

Il termine "missione" implica l'assenza di compiti esecutivi, per cui si fornisce mero supporto allo Stato ospitante, ricoprendo soltanto un ruolo consultivo. Con il termine "operazione", invece, si fa riferimento ai poteri esecutivi, ovvero al compito di svolgere azioni in sostituzione dello Stato che ospita³¹. Questa distinzione si utilizza soprattutto per quanto riguarda le *military actions*, mentre per ciò che concerne le *civilian actions*, solitamente si parla di missioni, in quanto tendono ad avere un mandato non esecutivo. In effetti, i compiti civili sono prettamente di monitoraggio, assistenza, consulenza strategica e legale, sostegno alle riforme, settore dello sviluppo, amministrazione, *capacity building* e formazione³². Per contro, le *military actions* chiamate operazioni hanno un mandato esecutivo, ossia possono essere autorizzate all'uso della forza di combattimento³³. Di solito sono schierate per monitorare il cessate il fuoco o l'accordo di pace, per stabilire e mantenere l'ordine, per stabilizzare la situazione, proteggere i civili, amministrare gli aiuti umanitari e impegnarsi in compiti di soccorso. Possono anche svolgere compiti militari definiti "soft", come l'addestramento delle forze militari e/o la riforma del settore della difesa. In questo caso, il mandato è *non-executive*, e le azioni militari sono denominate missioni³⁴.

Una missione viene qualificata come civile o militare dal Consiglio, al momento della sua istituzione e in relazione alle funzioni che deve svolgere, anche se non è sempre facile fare una chiara distinzione³⁵. Quando si parla di interventi con compiti esecutivi (operazioni militari), devono fondarsi anche su una risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU, sulla base dell'articolo 53 della Carta delle Nazioni Unite³⁶. Nel caso in cui il

²⁷ *Ivi*, p.45, par. 44.

²⁸ Come ONU, NATO, OSCE, ASEAN, OSA, G20, G7, UA, ICRC e l'Unione per il Mediterraneo.

²⁹ *EU Strategic Approach (WPS-Council conclusions, Annex)* cit., p.46.

³⁰ "Le missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio." Art 43, paragrafo 1 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

³¹ Council of the European Union, *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*, doc. 17107/14, 19 December 2014, p.10, par. 14.

³² KMEC V., *EU Missions and Peacebuilding: Building Peace through the Common Security and Defence Policy*, London, 2021, p.67.

³³ Un'operazione militare con compiti esecutivi è in grado di esercitare un'azione militare diretta. Non svolge solo funzioni di assistenza e formazione ma è previsto anche un confronto armato e di combattimento. PETRANGELI F., *Le Missioni Militari dell'Unione europea*, Servizio studi del Senato, XVIII Legislatura, dossier n. 84, 2020, p.8.

³⁴ KMEC V., *EU Missions and Peacebuilding: Building Peace through the Common Security and Defence Policy*, op.cit., p.55.

³⁵ Generalmente, il personale militare prende parte a missioni civili (si pensi alle forze di polizia a ordinamento militare, come i Carabinieri), o ancora, ci sono casi in cui missioni civili e missioni militari svolgono, nei fatti, funzioni molto simili tra loro (ad esempio la formazione delle forze di sicurezza interna, che possono essere sia civili che militari). *Le Missioni Militari dell'Unione europea*, cit., p.8.

³⁶ L'articolo 53 della Carta delle Nazioni Unite afferma che il Consiglio di sicurezza può ricorrere alle organizzazioni regionali per azioni coercitive sotto la sua direzione e che questa tipologia di operazioni possa essere intrapresa solo in base all'autorizzazione del Consiglio stesso.

dispiegamento di forze di *peacekeeping* avvenga su base consensuale³⁷, il previo mandato non è indispensabile³⁸. In ogni caso, il successivo articolo della Carta delle Nazioni Unite afferma che il Consiglio di sicurezza deve essere tenuto costantemente e pienamente informato dell'azione intrapresa o progettata da parte di organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali³⁹.

3.1. Gli organi coinvolti e la catena di comando.

In base, all'articolo 26 del TUE, il Consiglio europeo definisce gli orientamenti generali e le linee strategiche da seguire in materia PESC/PSDC, mentre il Consiglio dell'Unione europea adotta all'unanimità le decisioni pertinenti sulle missioni PSDC, salvo il temperamento dell'astensione costruttiva⁴⁰. Il Consiglio riceve ausilio, in termini di coordinamento e attuazione, dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR/VP)⁴¹, che viene affiancato dal Servizio europeo per l'azione esterna⁴² (SEAE), servizio diplomatico dell'Unione, nella gestione della PESC/PSDC.

Il SEAE include lo Stato maggiore dell'Unione⁴³ (*EU Military Staff*, EUMS), la Direzione per l'Approccio integrato per la sicurezza e la pace⁴⁴ (*Integrated approach for Security and Peace Directorate*, ISPD), la Direzione Politica di sicurezza e di difesa⁴⁵ (*Security and Defence Policy Directorate*, SECDEFPOL), la Capacità civile di pianificazione e condotta⁴⁶, (*Civilian Planning and Conduct Capability*, CPCC) e la Capacità militare di pianificazione e condotta dell'Unione europea⁴⁷ (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC). Al vertice di tale organizzazione, sono collocati il Comitato politico e di sicurezza⁴⁸ (*Political and Security Committee*, COPS o CPS), il Comitato militare dell'Unione⁴⁹ (*EU Military Committee*, EUMC), il Gruppo politico-militare⁵⁰

37 Su invito o richiesta del governo del Paese dove si vuole intervenire.

38 Rizzo A., *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2016, p. 308.

39 Art 54 della Carta delle Nazioni Unite.

40 V. Articolo 31, paragrafo 1, comma 2 del TUE.

41 Cfr. Art. 43, paragrafo 2 del TUE.

42 V. Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, doc.2010/427, 26 luglio 2010.

43 L'EUMS opera sotto la direzione militare dell'EUMC, cui riferisce, ed è un servizio del Segretariato generale del Consiglio, direttamente collegato all'Alto rappresentante, composto da personale distaccato dagli Stati membri.

44 L'ISPD ha sostituito il *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD), a partire da marzo 2019, divenendo il principale centro di coordinamento per le risposte dell'UE al ciclo dei conflitti, e operando contemporaneamente con un "pilastro politico" e un "pilastro di condotta". Il "pilastro di condotta" unisce le sedi operative, sia delle missioni civili (CPCC) che di quelle militari (MPCC).

45 Il SECDEFPOL rappresenta il "pilastro politico" dell'ISPD, e lavora sulle iniziative e sulle politiche volte ad approfondire la cooperazione in materia di difesa e a rafforzare il ruolo dell'UE come fornitore di sicurezza (come, ad esempio, la Bussola Strategica).

46 La CPCC fa parte dell'amministrazione centrale del SEAE e costituisce il quartier generale operativo per le missioni civili PSDC. È guidata dal *Managing Director*, nominato dall'AR per un periodo fisso, di modo da garantire una rotazione periodica, che funge da *Civilian Operation Commander* di tutte le missioni civili, e in quanto tale si occupa della pianificazione e conduzione di quest'ultime.

47 L'MPCC è stata istituita nel 2017, all'interno dell'EUMS, col compito di fornire una struttura di controllo e di comando statica, fuori area, a livello strategico-militare. L'MPCC è responsabile della pianificazione operativa e dello svolgimento delle missioni militari non esecutive, e il suo direttore, che corrisponde al Direttore Generale dell'EUMS, funge da *Mission Commander*.

48 Il COPS svolge una funzione di controllo politico e la direzione strategica delle operazioni PSDC, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante. Composto dagli ambasciatori degli Stati membri con sede a Bruxelles, il COPS è presieduto da un rappresentante dell'AR/VP proveniente dal SEAE. Il Comitato viene assistito dall'EUMC per le operazioni militari e dal CIVCOM per le missioni civili.

49 L'EUMC è il più alto organo militare istituito in seno al Consiglio. È composto dai Capi di Stato Maggiore della Difesa degli Stati membri, di cui fanno regolarmente le veci i loro rappresentanti militari permanenti. L'EUMC fornisce al COPS consulenza e raccomandazioni su tutte le questioni militari all'interno dell'UE, fornendo allo stesso tempo una direzione militare all'EUMS.

50 Il PMG è presieduto da un rappresentante dell'AR ed è responsabile degli aspetti politici delle questioni militari (come i dettagli tecnici degli accordi con la NATO). Nello specifico, svolge lavori preparatori nel settore della PSDC per il COPS, fornendo raccomandazioni e preparando le riunioni.

(*Political-Military Group*, PMG) e il Comitato per gli aspetti civili della gestione di crisi⁵¹ (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*, CIVCOM)⁵².

Le missioni/operazioni militari e civili funzionano in maniera diversa per quanto riguarda la catena di comando.

Il documento di riferimento per quelle militari è lo *EU Concept for Military Command and Control*, nella versione più aggiornata del 2019⁵³, che afferma che la catena di comando militare operativa si basa su una responsabilità verticale, dall'alto verso il basso. Ciò implica che ogni livello di comando è responsabile di stabilire i collegamenti necessari con il livello immediatamente subordinato. Questi livelli sono tre, in ordine gerarchico: *Military Strategic level* (nel quale opera il Comandante dell'operazione presso il Quartier generale operativo o il Direttore del MPCC); *Operational level* (di competenza del Comandante della forza presso il Quartier generale della forza) e il *Tactical level* (nel quale operano i *Component Commanders* di aria, terra, mare e delle operazioni speciali, da cui dipendono direttamente le forze operanti sul campo)⁵⁴. Il Comandante dell'operazione (OpCdr) è nominato per ogni singola missione dal Consiglio o dal COPS ed è autorizzato a esercitare il comando operativo o il controllo operativo sulle forze che vengono messe a sua disposizione dai vari Stati membri partecipanti⁵⁵.

Nel caso delle missioni civili, il documento di riferimento è rappresentato dalle *Guidelines for Command and Control Structure for Civilian CSDP Missions*⁵⁶, che mostrano, anche in questo caso, una catena di comando di tipo verticistico⁵⁷, che si articola in *Operational Command*, *Operational Control*, *Tactical Command* e *Tactical Control*. I primi due⁵⁸, fanno capo al *Civilian Operation Commander*, che è il comandante delle operazioni civili a livello strategico⁵⁹. La sua figura coincide con il Direttore della CPCC, che quindi funge da Comandante a livello strategico di tutte le missioni civili e a cui è affidata la responsabilità generale della Capacità civile di pianificazione e condotta, quartier generale delle missioni civili PSDC dell'Unione. Il comando e il controllo tattico sono affidati al Capo missione (*Head of Mission HoM*) che risponde direttamente al Comandante civile delle operazioni⁶⁰.

Considerando che non è sempre facile distinguere tra missioni civili e militari, il *Joint Support Coordination Cell* (JSCC) permette al Direttore MPCC e al Direttore CPCC di promuovere le sinergie civili-militari⁶¹.

51 Il CIVCOM assiste il COPS preparando documenti di pianificazione per le nuove missioni, fornendo informazioni e formulando raccomandazioni sugli aspetti civili e politici della gestione delle crisi e prevenzione dei conflitti.

52 RIZZO A., *Profili giuridico-istituzionali*, cit., p. 302.

53 Council of the European Union, *EU Concept for Military Command and Control*- Rev 8, Brussels, doc. 8798/19, 23 April 2019.

54 *EU Concept for Military Command and Control*, cit., p.13.

55 Ciò avviene attraverso il *Transfer of Authority* (ToA), con il quale le autorità nazionali trasferiscono ufficialmente il comando e il controllo operativo e tattico delle loro forze nazionali al comandante della forza militare/direttore della MPCC. Il TOA può essere soggetto a dei *caveats*, ossia delle avvertenze, delle postille che si traducono in delle modalità particolari con cui uno Stato membro decide di mettere a disposizione i propri contingenti. *Ivi*, p.10 e 11.

56 Council of the European Union, *Guidelines for Command-and-Control Structure for Civilian CSDP Missions*, doc. 5095/23, 6 January 2023.

57 «*The chain of command is the succession of a commanding person from a superior to a subordinate through which command and control is exercised. That is, a structure through which command instructions flow from the political to the strategic, operational and tactical levels, and through which control is exercised by specified procedures*». *Guidelines for Command-and-Control Structure for Civilian CSDP Missions*, cit., p.12, par. 29.

58 Esercitati, così come avviene per le operazioni, a livello UE.

59 *Guidelines for Command-and-Control Structure for Civilian CSDP Missions*, cit., p.7, par.20.

60 *Guidelines for Command-and-Control Structure for Civilian CSDP Missions*, cit., p.7.

61 *Ivi*, p.12.

4. Le donne nelle missioni PSDC: perché le donne dovrebbero partecipare alle Politiche di sicurezza e difesa comune.

Il *Directorate-General (DG) for External Policies of the Union* del Parlamento europeo ha prodotto, nel 2017, su richiesta della Sottocommissione del PE sulla sicurezza e la difesa (*European Parliament's Subcommittee on Security and Defence, SEDE*), una ricerca intitolata *Women in CSDP missions* sugli effetti della partecipazione delle donne alle missioni e operazioni dell'UE, sia a livello operativo che manageriale, e su come le strutture PSDC e le politiche degli Stati membri potrebbero essere ulteriormente migliorate per creare un ambiente di lavoro favorevole sia agli uomini che alle donne⁶².

Dal punto di vista operativo, i benefici che la partecipazione delle donne apporta alle missioni e operazioni PSDC, è articolata in tre punti principali. Il primo consiste nella funzione di *role model* nel settore della sicurezza: con la loro presenza⁶³, le donne sfidano gli stereotipi e i limiti culturali dei loro Paesi e di quelli ospitanti. Possono portare i leader locali a ripensare i ruoli che le donne autoctone svolgono nelle loro società⁶⁴. Il secondo punto si traduce nel contributo delle donne in termini di diversità: se i "teams" sono composti anche da donne, la diversità che ne risulta rende più efficace l'attuazione di molti compiti operativi. Grazie alla loro presenza, la popolazione locale ha accettato più di buon grado le missioni PSDC, in quanto le donne possono raggiungere membri di entrambi i sessi⁶⁵. I "mixed teams", caratterizzati da diversità di genere, sono più creativi⁶⁶ e maggiormente in grado di sviluppare risposte adatte alle diverse circostanze. Inoltre, la maggior parte delle donne che lavorano nelle missioni tendono a provenire da ambienti civili⁶⁷, il che le porta ad essere pronte a mettere in discussione i modi consolidati di fare le cose e a proporre nuovi concetti operativi. Il terzo punto ha a che fare con la credibilità dell'UE nella nazione ospitante. L'Unione europea e i suoi Stati membri hanno ripetutamente affermato il loro impegno nell'attuazione dell'Agenda DPS. La carenza di personale femminile nelle missioni e operazioni PSDC, sia a livello operativo che dirigenziale, mina la reputazione dell'UE come *frontrunner* nella promozione dei diritti umani e della parità di genere. "Dare il buon esempio" è la migliore strategia per rafforzare la credibilità dell'Unione e guidare il cambiamento sia all'interno dell'UE che tra le nazioni che ospitano le missioni e le operazioni PSDC⁶⁸.

Dal punto di vista della leadership, oltre alla funzione di *role model*⁶⁹, che caratterizza, come visto, anche il livello operativo, le donne, *in primis*, permettono di promuovere l'attenzione alle questioni di genere da parte degli interlocutori. Maria-Cristina Stepanescu, Capomissione di EUCAP Nestor⁷⁰, ha affermato che durante

⁶² *Women in CSDP missions*, December 2017, cit., p.5.

⁶³ Pensiamo alle donne come capo pattuglia, autiste, agenti di polizia, capi missione ecc.

⁶⁴ Il paper presenta due buone pratiche a riprova di quanto affermato. Il primo esempio è quello dell'Afghanistan, nell'ambito della EUPOL Afghanistan, missione civile terminata a dicembre 2016, ove la partecipazione di donne ad attività di formazione del personale di sicurezza locale ha cambiato la percezione che i comandanti di polizia uomini avevano sul ruolo delle loro colleghe. Il secondo esempio è quello dell'Ucraina, nell'ambito della EUAM UKRAINE, missione civile tuttora in corso, ove si è appreso che assegnare compiti di "polizia di prossimità o comunitaria" ad un "team" di sole donne ha finito per rafforzare gli stereotipi di genere, portando a pensare che quest'ambito non fosse importante tanto quanto le altre aree della riforma del settore della sicurezza civile. Pertanto, oltre ad aumentare il numero delle donne nelle missioni e operazioni PSDC, è essenziale collocarle strategicamente e prestare attenzione alla diversità.

⁶⁵ In Georgia l'assenza di donne ai *check points* lungo la *Administrative Boundary Line*, che divide le aree di conflitto, ha portato le donne locali a rivolgersi al personale femminile delle pattuglie della missione piuttosto che agli agenti di sicurezza locali.

⁶⁶ Ad esempio, in Afghanistan, grazie ad una *female adviser*, sono stati creati i *Femal Police Councils*, che hanno contribuito all'implementazione e alla sostenibilità delle riforme nella regione, aiutando le donne ad affrontare argomenti difficili come le violazioni dei diritti umani all'interno delle forze di polizia afgane, nonché ad avere un effetto calmante in situazioni di tensione.

⁶⁷ Ci sono più donne che lavorano come addette alla segnalazione di violazioni dei diritti umani, violenza contro le donne ecc., rispetto alla percentuale di personale femminile nel settore della sicurezza. Questo fa sì che le donne richiamino spesso l'attenzione sugli aspetti dei mandati e dei documenti operativi che ricevono minore priorità, contribuendo a un'attuazione più efficace e completa del mandato.

⁶⁸ *Women in CSDP missions*, cit., p. 22.

⁶⁹ "Many interviewees perceived female leaders and managers as role models for other women. Despite a degree of prejudice, they show that women can succeed as leaders in volatile conflict situations and in male-dominated environments". *Ivi*, p.23.

⁷⁰ EUCAP Nestor è stata una missione nel Corno d'Africa e nel quadrante dell'Oceano Indiano occidentale che, alla fine del 2016, a seguito di una revisione strategica, è stata ribattezzata EUCAP SOMALIA, con attività incentrate solo su questo Paese. Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Decisione (PESC) 2016/2240 del Consiglio del 12 dicembre 2016 che modifica la decisione 2012/389/PESC relativa*

la sua prima visita in Somalia, il capo della polizia ha enfatizzato l'impegno e le attività sensibili al genere poste in essere dalle forze dell'ordine. Allo stesso modo, Pia Stjernvall, Capo della missione EUPOL Afghanistan, ha dichiarato che sotto la sua guida il sostegno politico locale per le questioni legate al genere è aumentato e che sono state affrontate più spesso le problematiche relative al trattamento delle poliziotte afgane⁷¹. In secondo luogo, per quanto riguarda il *team building* e le strategie condivise, le donne leader fanno la differenza dal punto di vista del processo decisionale, perché lo rendono più consensuale e partecipativo⁷². Questo aspetto è ancora più importante se si rammenta che in ambito PSDC si lavora in un contesto multiculturale, caratterizzato da personale proveniente da contesti istituzionali diversi, spesso schierato per periodi di tempo limitati, e che le missioni e operazioni sono organizzazioni temporanee prive di strutture permanenti. Per tutte queste ragioni, le figure dirigenziali sono fondamentali. Infine, in presenza di donne in posizione di *leadership*, il personale femminile delle missioni ha riferito di sentirsi più sereno e a proprio agio nell'affrontare questioni delicate come le molestie sessuali⁷³, creando, in questo modo un "*positive working environment*"⁷⁴.

In sintesi, i risultati della ricerca del Parlamento europeo confermano, con riferimento alle missioni PSDC, le conclusioni a cui, nel 2000, era arrivato il *Department of Peacekeeping Operations*⁷⁵ (DPKO) delle Nazioni Unite nel *Report on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations*: "*Gender mainstreaming, then, is not just fair, it is beneficial*"⁷⁶.

4.1. Il quadro giuridico di riferimento.

L'attuale politica di riferimento che globalmente si occupa di integrare l'Agenda DPS nell'Unione europea è l'*EU Strategic Approach*, che afferma la volontà di assicurare la *leadership*, i diritti e l'*agency*⁷⁷ delle donne, tra le altre cose, nei processi decisionali e di pace delle missioni e operazioni PSDC⁷⁸. Questo obiettivo è indispensabile per garantire un'efficace prevenzione e soluzione dei conflitti. Per raggiungere tale scopo,

alla missione dell'Unione europea per lo sviluppo delle capacità marittime regionali nel Corno d'Africa (EUCAP NESTOR), in G.U. L 337, 13 dicembre 2016.

⁷¹ *Women in CSDP missions*, cit., p. 23.

⁷² Nel *paper* si afferma che almeno una delle tre posizioni chiave dell'alta dirigenza (*Head of Mission, Deputy Head of Mission e Chief of Staff*) dovrebbe essere sempre ricoperta da una donna, poiché, considerando che le donne sono maggiormente disposte a mettere in discussione le decisioni e sono in grado di mediare meglio, si eviterebbero scelte avventate.

⁷³ Le donne *leader* tendono a essere più sensibili alle varie forme di discriminazione e molestie, e di conseguenza ad agire più prontamente.

⁷⁴ *Women in CSDP missions*, cit., p. 23.

⁷⁵ Oggi denominato *Department of Peace Operations* (DPO).

⁷⁶ DPKO LLU, *Report on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations*, July 2000, p.4, par.6.

⁷⁷ In sociologia, l'*agency* consiste nella capacità di un individuo di fare autonomamente le proprie scelte e quindi anche di cambiare, se lo desidera, la propria vita.

⁷⁸ *EU Strategic Approach (WPS-Council conclusions, Annex)* cit., p.8.

L'Unione si impegna a investire nella formazione specifica, promuovendo la *leadership* femminile e rafforzando il ruolo di figure chiave come i/le *gender advisors*⁷⁹ e i/le *gender focal points*⁸⁰/persons⁸¹. Per quanto riguarda le missioni civili, i/le *gender focal points* sono nati come *longa manus dei/delle gender advisors*, consentendo di ampliare gli sforzi di integrazione della dimensione di genere. Questa *good practice* nell'ambito delle *civilian PSDC missions*, porta l'Unione a incoraggiare un uso maggiore di GFP⁸².

Nelle Conclusioni del 2018, il Consiglio ha chiesto l'approvazione di un piano d'azione che permettesse l'implementazione dell'Approccio Strategico: a luglio 2019, viene adottato lo *EU Action Plan on Women, Peace and Security (WPS) 2019-2024*⁸³. Il Piano è articolato in sei obiettivi prioritari, in azioni da intraprendere per raggiungerli e in criteri di adempimento che descrivono nel dettaglio i *prioritised end-states*, ossia le precondizioni per raggiungere ciascun obiettivo e per capire, nell'ottica della valutazione, se e quando quest'ultimo è stato raggiunto⁸⁴. In relazione alle missioni e operazioni PSDC, il Piano d'azione fissa una serie di azioni: aumentare la presenza femminile nelle missioni, soprattutto in ruoli di *leadership*; migliorare la pianificazione delle missioni tenendo conto delle specificità di genere; rafforzare la formazione del personale sulle tematiche di genere e sulla prevenzione della violenza; prevenire e contrastare la violenza di genere nelle zone di conflitto.

Oltre ai riferimenti contenuti nello *EU Strategic Approach* e nel relativo *Action Plan*, l'Unione europea ha adottato una politica specifica su "Donne, Pace e Sicurezza" per le missioni e operazioni PSDC. La prima, che risale a settembre 2005, è l'*Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP*⁸⁵, un documento operativo che propone una serie di misure per implementare la Risoluzione 1325 del 2000 nelle missioni e operazioni PSDC. Successivamente, alla luce del *Comprehensive Approach*⁸⁶ del 2008, la politica specifica della PSDC su "Donne, Pace e Sicurezza" è stata costantemente aggiornata⁸⁷ e, il 6 marzo del 2012, è stato adot-

79 I/le *gender advisors* (GA) forniscono, all'alta dirigenza, consulenza strategica sull'analisi di genere e sull'integrazione della dimensione di genere nell'attuazione del mandato di ciascuna missione. Le responsabilità da *gender advisor* variano a seconda delle dimensioni e della struttura della missione, della natura del mandato, e affrontano sia gli aspetti interni che quelli esterni. Dal punto di vista esterno, i/le GA lavorano direttamente o indirettamente (e.g. attraverso tutor o esperti in materia) con le controparti locali della nazione ospitante, ad esempio nella stesura della legislazione o nel rafforzamento del *capacity-building* delle istituzioni locali. Dal punto di vista interno, i/le GA lavorano a stretto contatto con la direzione delle missioni/operazioni e con altre entità della missione, nella pianificazione strategica e operativa e nelle capacità di condotta. In generale, i/le GA sono facilitatori e catalizzatori, in quanto identificano, supportano e consigliano. Tuttavia, non sono responsabili in ultima istanza dell'implementazione dell'Agenda DPS nella missione/operazione, poiché questa è responsabilità dell'*Head of Mission* o *Commander*. Il Consiglio, inoltre, ha operato una distinzione tra *Full-time gender advisor* (posizione di esperto) e *Double-hatted gender advisor* che svolge due ruoli (per esempio assieme all'ambito "*human rights*"). *Revised indicators for the Comprehensive approach*, cit., p.18, par.17.

80 Nelle maggior parte delle missioni civili PSDC, le strutture di *gender focal points* (GFP) sono uno strumento comunemente utilizzato per consentire il *gender mainstreaming* nell'adempimento del mandato della missione. A questa funzione primaria si aggiungono anche delle responsabilità in merito all'uguaglianza di genere e all'Agenda DPS. Principalmente, i/le GFP sono i "facilitatori dei facilitatori", ossia sono membri del personale regolare che fungono da punto di contatto e da ponte tra i/le GA e le diverse entità coinvolte nella missione. Come nel caso dei/delle GA, il ruolo da GFA dipende dal mandato della missione, dalle funzioni e dai compiti che deve svolgere nel suo ambito di riferimento.

81 Si parla di *gender persons* quando l'incarico è informale.

82 *EU Strategic Approach (WPS-Council conclusions, Annex)* cit., pp.55-56.

83 *Council of the European Union, EU Action Plan on Women, Peace and Security (WPS) 2019-2024*, Brussels, doc.11031/19, 5 July 2019.

84 *EU Action Plan*, cit., pp. 4-6.

85 *Council of the European Union, Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP*, doc.11932/2/05, 29 September 2005.

86 Il *Comprehensive Approach*, fa riferimento alle missioni e operazioni PESD per quanto riguarda, *in primis*, le questioni legate alla formazione/addestramento, ribadendo, il ruolo tanto degli Stati membri che dell'Unione, affinché i requisiti relativi alle *gender issues* siano adeguatamente rispettati. Incoraggia, inoltre, la condivisione di informazioni e la consultazione su "Donne, Pace e Sicurezza" tra i rappresentanti delle missioni/operazioni PESD e le delegazioni della Comunità europea, senza arrecare pregiudizio alla catena di comando. Cfr. *Comprehensive Approach*, cit.

87 Il Consiglio ha adottato, il 3 dicembre 2008, l'*Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP* (doc.15782/3/08), che a sua volta si basa sul citato *Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP*, unito alla *Checklist to ensure gender mainstreaming and implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP Operations* (doc. 12068/06) del 27 luglio 2006. Il 30 settembre 2009, viene adottato l'*Implementation of UNSCR 1325 and 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations – recommendations on the way forward* (doc.13899/09).

tato *l'Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations*⁸⁸. Si tratta di un *living document* da adattare progressivamente in base delle lezioni apprese, con lo scopo di garantire l'integrazione della dimensione di genere e l'attuazione dell'Agenda DPS dalla fase di pianificazione iniziale sino allo svolgimento delle missioni e delle operazioni PSDC, compresi *follow-up* e valutazione⁸⁹. L'elemento centrale di tutto il documento è la sezione sullo svolgimento delle operazioni. Nell'organigramma di ciascuna operazione/missione, il/la GA/GFP deve essere posizionato in modo da poter fornire consigli alla direzione e avere tutto il supporto e le informazioni necessarie a realizzare il *mainstreaming* di genere. Inoltre, laddove le dimensioni della missione lo consentano, è consigliabile nominare GFP anche nelle diverse componenti della missione/operazione, oltre a prendere in considerazione la creazione di *teams/task forces* multidisciplinari per sostenere il lavoro sulle questioni di genere e sui diritti umani. Infine, è importante includere anche gli uomini, sia come GFA che nelle citate *task forces*, per coinvolgerli attraverso la formazione e il tutoraggio⁹⁰.

Sempre nell'ambito dello svolgimento delle operazioni, il Consiglio si concentra su una serie di aspetti fondamentali, primo fra tutti il *reporting*: tutte le raccomandazioni del Consiglio sull'integrazione della dimensione di genere e l'attuazione dell'Agenda DPS nelle missioni/operazioni PSDC devono essere monitorate. A tal fine, tutte le componenti dell'operazione/missione devono riferire sistematicamente sugli aspetti di genere, in linea con le istruzioni della catena di comando. Oltre al *reporting*, e legato a quest'ultimo, vi sono le *reviews*: occorre valutare l'impatto delle missioni e operazioni PSDC su uomini e donne nell'area di intervento, nonché il contributo del *gender mainstreaming* all'efficacia delle stesse⁹¹.

Altro aspetto centrale è quello legato ai *contacts with key partners*: le missioni e le operazioni dovrebbero cooperare con le autorità nazionali, locali e con la società civile⁹², al fine di promuovere la parità di genere, compresa, ove opportuno, la lotta contro la *sexual and gender-based violence* (SGBV).

Ultimo aspetto, ma non per importanza, è legato al *training* sia pre-schieramento che *in-mission*. Per quanto riguarda il primo, si incoraggiano gli Stati membri dell'Unione a utilizzare il corso di apprendimento a distanza tenuto dallo *European Security and Defence College*⁹³ (ESDC). La formazione *in-mission* serve, invece, a garantire la piena informazione e il rispetto dei *Generic Standards of Behaviour*⁹⁴, nonché a ribadire la "tolleranza zero" per gli abusi o la cattiva condotta. Si aggiungono la necessità di incoraggiare una maggiore partecipazione delle donne alle attività di formazione realizzate per la popolazione locale e un *gender training* per gli *Head of Missions and Commanders* già schierati⁹⁵.

Tre anni dopo l'adozione dell'*Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations*, precisamente nel maggio 2015, il Consiglio europeo ha accolto con favore l'idea di un *baseline study* sull'integrazione dei diritti umani e della parità di genere nella PSDC e ha invitato l'Alto rappresentante a presentare le conclusioni e le raccomandazioni di questo studio entro il 2016. Il risultato è stato il *Report on the Baseline Study on Integrating Human Rights and Gender into the European Union's Common Security and Defence Policy*⁹⁶. Si tratta di uno *stock-taking exercise* che ha individuato ventuno ba-

88 Council of the European Union, *Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations*, doc. 7109/12/12, 6 March 2012.

89 *Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations*, cit., p.5.

90 *Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations*, cit., pp. 10-11.

91 *Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations*, cit., p.12.

92 Come, ad esempio, gli *Open Days* per consultare le organizzazioni locali per i diritti umani o delle donne sulle questioni di pace e sicurezza, soprattutto quando la missione o l'operazione è coinvolta in processi di mediazione e negoziati di pace.

93 L'ESDC fornisce formazione e istruzione nel campo della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, mirando a identificare e diffondere, attraverso le sue attività di formazione, le buone pratiche esistenti. Cfr. *Council of the European Union, Council Joint Action 2005/575/CFSP of 18 July 2005 establishing a European Security and Defence College* (ESDC), in G.U. L 194, 26 July 2005.

94 *Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations* del 2005 (doc. 8373/3/05).

95 *Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations*, cit., pp. 3-15.

96 Council of the European Union, *Report on the Baseline Study on Integrating Human Rights and Gender into the European Union's Common Security and Defence Policy*, doc. 15726/16, 20 December 2016.

selines per valutare in che modo l'integrazione dei diritti umani e del genere sia stata inclusa nella pianificazione e nell'attuazione della PSDC e cosa si può e si dovrebbe fare di più. È anche uno strumento per evidenziare i progressi compiuti e mostrare esempi di buone pratiche⁹⁷. Il lavoro si compone di due parti: la prima è sui *case-studies* di pianificazione e impatto realizzati per sette missioni PSDC; la seconda consiste in cinque questionari distribuiti ai servizi della PSDC⁹⁸ e a tutte le missioni⁹⁹. Il *Report* ha rilevato che, al fine di migliorare l'integrazione dei diritti umani e della dimensione di genere nelle missioni/operazioni PSDC, fosse necessario sviluppare e investire in *gender resources, expertise, formazione, coinvolgimento, impegno e responsabilità* da parte della dirigenza, e in una corretta pianificazione¹⁰⁰.

Successivamente, sono state prodotte due relazioni sullo stato di avanzamento nell'attuazione delle menzionate raccomandazioni, presentate al Comitato politico e di sicurezza nel 2018¹⁰¹ e nel 2020¹⁰². Il *Second Progress Report* conclude che, sebbene in tutti e cinque¹⁰³ i settori chiave siano stati compiuti dei progressi, l'impegno e la responsabilità da parte della direzione, lo sviluppo di dati disaggregati per sesso e l'integrazione sistematica dei diritti umani dovranno essere ulteriormente sviluppati. Inoltre, sulla base del *Report on the Baseline Study*¹⁰⁴, si afferma che alla luce dell'evoluzione delle politiche e delle strategie dell'UE in materia di PSDC e del contesto in cui operano le missioni e le operazioni, verrà condotta una relazione di *follow-up* per riesaminare gli sviluppi e valutare di modificare le ventuno *baselines* per orientare il lavoro futuro¹⁰⁵. Per tali ragioni, viene adottato, nel 2022, il *Report on the Follow-up Baseline Study on Integrating Human Rights and Gender Equality into the European Union's Common Security and Defence Policy*, che aggiorna le *baseline* e individua il 2020 come nuovo anno di riferimento per misurare lo stato di avanzamento¹⁰⁶.

Sempre nell'ambito di documenti rilevanti per integrare l'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" nelle missioni e operazioni PSDC, ci sono gli *Upgraded Generic Standards of Behaviour for CSDP Missions and Operations*, adottati dal Consiglio il 12 gennaio del 2018 con lo scopo di stabilire i più elevati standard professionali di comportamento da attuare sia all'interno delle missioni e operazioni, sia nei confronti delle popolazioni dei Paesi ospitanti. Tutto il personale deve agire in conformità con queste norme¹⁰⁷, pena l'attivazione di procedure disciplinari o altri procedimenti appropriati, e l'*Head of Mission/Commander*, responsabile della loro attuazione, deve garantire che la popolazione locale nell'area della missione o dell'operazione sia informata sulle stesse.

Il documento fissa trentasei standard su vari argomenti, di cui quattro estremamente rilevanti in relazione all'Agenda DPS. Innanzitutto, nelle *relations with host population*, il personale è tenuto a comportarsi con tolleranza, cortesia e rispetto per la diversità ed essere sensibile alle tradizioni, alla cultura e alle religioni locali. In termini di *professional conduct and behaviour*, deve essere rispettato il diritto di tutto il personale a

97 *Ivi*, p.2.

98 Al tempo dello studio, i servizi di riferimento erano il *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD), il *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC), il *Military Staff* (EUMS) e lo *European Security and Defence College* (ESDC).

99 *Report on the Baseline Study* (2016), cit., p.3.

100 *Ivi*, pp. 69-71.

101 Council of the European Union, *Human Rights and Gender Mainstreaming in Common Security and Defence Policy (CSDP) - First Progress Report*, doc. 8920/18, 16 May 2018.

102 Council of the European Union, *Human Rights and Gender Mainstreaming in Common Security and Defence Policy (CSDP) - Second Progress Report*, doc. 5674/20, 31 January 2020.

103 Le cinque aree prioritarie identificate nelle raccomandazioni del *Baseline Study Report* sono: *systematic integration of human rights and gender perspectives into planning, conduct of operations and strategic review; management commitment, engagement and accountability; human rights and gender training; resources and structures related to human rights and gender mainstreaming; working with partners and peer-to-peer learning*.

104 "In order to deploy the full potential of the *Baseline study*, it should be viewed as a living document, to be regularly updated, every two or three years". *Report on the Baseline Study* (2016), cit., p.71.

105 *Second Progress Report*, cit., pp.19-20.

106 Cfr. *Report on the Follow-up Baseline Study* (2022), cit.

107 Gli *Upgraded Generic Standards of Behaviour* dovrebbero far parte della formazione obbligatoria pre-schieramento e di quella iniziale, ed è imperativo per tutto il personale esserne a conoscenza.

vivere e lavorare in un ambiente privo di molestie, abusi (anche sessuali), discriminazioni illecite, intimidazioni e bullismo¹⁰⁸. In linea con quanto avviene a livello ONU¹⁰⁹, l'Unione europea e i suoi Stati membri seguono la politica di "zero tolerance" nei confronti del *sexual exploitation and abuse* (SEA)¹¹⁰. Al personale delle missioni e delle operazioni PSDC è vietato commettere atti di sfruttamento e abuso sessuale ed ha l'obbligo di segnalare ogni caso di cui è a conoscenza o per cui nutre un sospetto.

Un altro documento che contribuisce a implementare l'Agenda DPS nell'Unione europea è il *Gender Action Plan III* (GAP III). L'*EU Strategic Approach* e l'*EU Action Plan on WPS* creano delle sinergie con il GAP II, ma per il periodo 2021-2025 è stato adottato il GAP III, che integra per la prima volta l'Agenda DPS quale componente fondamentale degli impegni in materia di parità di genere. Il GAP III si concentra su cinque pilastri¹¹¹; il terzo è il focus sulle aree tematiche chiave di *engagement*, tra cui rientra l'attuazione degli impegni in materia "Donne, Pace e Sicurezza".

Il fatto che nel GAP vi sia, come area di lavoro dedicata, la piena integrazione degli impegni dell'Unione nei confronti dell'Agenda DPS, ha generato aspettative nel senso di un rinnovato sforzo nell'attuazione di quest'ultima. In effetti, a seguito della pubblicazione del GAP III, sono state intraprese una serie di iniziative per "tradurre" il Piano in orientamenti operativi. Tuttavia, nonostante il GAP III abbia offerto un ulteriore slancio politico in termini di *gender mainstreaming*, secondo l'*European Centre for Development Policy Management* (ECDPM)¹¹² non ha avuto un impatto diretto su come l'Agenda DPS è stata implementata nelle missioni della PSDC. L'impulso principale verso una più forte attuazione delle politiche DPS dell'Unione deriva dal *Civilian Compact*¹¹³ per le missioni civili e dallo *Strategic Compass*¹¹⁴ per quelle militari. Questi documenti hanno fornito uno slancio maggiore, rispetto al GAP III, nel rafforzare l'orientamento, la pianificazione e l'apprendimento incrociato tramite reti di *gender advisors* e *gender focal points*.¹¹⁵

Lo *Strategic Compass*, conosciuto in italiano come la Bussola Strategica, mira a rafforzare il ruolo dell'Unione quale fornitore di sicurezza forte e capace. A tal fine, individua obiettivi nel settore della sicurezza e della difesa, i mezzi per raggiungerli e scadenze specifiche lungo le quali misurare i progressi¹¹⁶. L'azione è articolata in quattro filoni di lavoro¹¹⁷, tra cui si inserisce l'impegno a raggiungere gli obiettivi in materia DPS, promuovere la parità di genere e integrare sistematicamente una prospettiva di genere in tutte le azioni civili

108 *Upgraded Generic Standards of Behaviour*, cit., p.8, par.28.

109 Nella Risoluzione 1820 (2008) dell'Agenda DPS, il Consiglio chiede, rispettivamente, la formazione specifica sulla violenza sessuale per operatori ONU (di pace e umanitari) e l'attuazione della politica "zero tolerance" per contrastare lo sfruttamento e gli abusi sessuali. Spesso sono gli operatori, responsabili delle missioni e delle attività di pace, a macchiarsi di tali crimini, ed è importante che vengano prese le dovute misure. UN Security Council, *Security Council resolution 1820 (2008) [on acts of sexual violence against civilians in armed conflicts]*, 19 June 2008, S/RES/1820 (2008), par. 6 e 7.

110 "Sexual exploitation means any actual or attempted abuse of a position of vulnerability, power differential, or trust, for sexual purposes, including, but not limited to, profiting monetarily, socially or politically from the sexual exploitation of another; while sexual abuse means the actual or threatened physical intrusion of a sexual nature, whether by force or under unequal or coercive conditions". *Upgraded Generic Standards of Behaviour*, cit., p.9, par. 30.

111 I pilastri sono: rendere più efficace l'impegno dell'UE in materia di parità di genere; promuovere un impegno strategico dell'UE a livello nazionale, regionale e multilaterale; concentrarsi sulle aree tematiche chiave di *engagement*; dare l'esempio stabilendo una *leadership* attenta alle questioni di genere; riferire e comunicare i risultati.

112 L'ECDPM è un *think tank* indipendente che contribuisce, con analisi e ricerche approfondite, a far sì che le politiche europee, sia in Europa che in Africa, siano improntate nell'ottica di uno sviluppo inclusivo e sostenibile. Cfr. *ecdpm.org* sezione *Who we are*, consultato il 24/07/2023.

113 Il *Civilian Compact* cui fa riferimento il *think-tank* è quello del 2018 (doc. 14305/18), in quanto la versione aggiornata del 2023 (doc. 9588/23) non era ancora stata approvata.

114 Council of the European Union, *A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, doc. 7371/22, 21 March 2022.

115 *Gender equality in EU external action*, cit., p. 2.

116 *A Strategic Compass for Security and Defence*, cit., p.6.

117 I filoni di lavoro sono: *ACT* (essere in grado di agire rapidamente e con fermezza ogni volta che scoppia una crisi, se possibile con i partner e da soli quando necessario); *SECURE* (migliorare la capacità di anticipare le minacce, garantire un accesso sicuro ai settori strategici e proteggere i cittadini); *INVEST* (investire di più e meglio in capacità e tecnologie innovative, colmare le lacune strategiche e ridurre le dipendenze tecnologiche e industriali); *PARTNER* (rafforzare la cooperazione con i partner per affrontare minacce e sfide comuni).

e militari della PSDC¹¹⁸. Il fatto che lo *Strategic Compass*, rispetto al GAP III, abbia stimolato maggiormente l'impegno DPS dell'Unione nelle missioni, soprattutto (ma non solo) militari, è dovuto alla sua capacità di relazionarsi maggiormente al linguaggio e alla realtà del personale militare. In effetti, l'adozione della Bussola Strategica ha portato allo sviluppo di un piano di attuazione su DPS e sugli impegni di *gender mainstreaming*, e il personale del SEAE è tenuto a riferire su questo piano ogni tre mesi¹¹⁹.

Per quanto riguarda il *Civilian Compact* del 2018, nell'ambito dei *commitments* per rendere le missioni civili più efficaci, flessibili e reattive, il Consiglio si impegna a integrare i diritti umani e le questioni di genere in tutte le missioni civili dell'UE, attraverso la nomina di esperti dedicati. Inoltre, in linea con le politiche e le linee guida internazionali, promuove una maggiore partecipazione delle donne in queste missioni¹²⁰. Il nuovo *Compact* del 2023¹²¹ riprende la struttura dello *Strategic Compass*, articolandosi anch'esso in quattro¹²² filoni di lavoro, nell'ambito dei quali vengono fissati venti risultati finali in relazione a delle tempistiche per raggiungerli, alcuni di questi relativi all'Agenda DPS. Ad esempio, nel 2025, gli Stati membri mirano ad aumentare il numero di donne candidate alla PSDC civile, con l'obiettivo di accrescere collettivamente la partecipazione delle donne di almeno il 40% del personale internazionale, adoperandosi al contempo per la parità di genere a tutti i livelli e, in particolare, nelle posizioni dirigenziali, entro la scadenza del *Compact*¹²³.

Infine, un'altra importante iniziativa in corso d'opera è l'aggiornamento delle *Operational Guidelines on Gender Mainstreaming*¹²⁴, concepite per integrare sistematicamente una prospettiva di genere nelle missioni civili PSDC e attuare le risoluzioni del Consiglio di sicurezza dell'ONU su DPS. Ciascuna missione è fortemente incoraggiata a istituire il proprio piano d'azione annuale interno sulla parità di genere, nel contesto e nel quadro del proprio mandato. Ogni *plan of action* deve riflettere il modo in cui la missione mira a contribuire alle politiche dell'Unione sull'uguaglianza di genere, l'emancipazione delle donne e le politiche DPS, delineando il "cosa", "come" e "chi" in merito alla sua attuazione. Dopo essere stato approvato dall'*Head of Mission*, dovrebbe essere condiviso con la CPCC, a cui vanno riferiti i progressi e l'impatto, su base annuale, del piano¹²⁵. Secondo le interviste realizzate dall'ECDPM, per trarne veramente vantaggio, le linee guida devono essere utilizzate assieme alle *best practices* e all'esperienza fatta sino ad oggi¹²⁶.

5. Sfide e prospettive.

Nonostante il quadro giuridico di riferimento, sia generale che specifico, per l'integrazione dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" nell'Unione europea abbia portato a innegabili progressi, persistono alcune sfide.

¹¹⁸ A *Strategic Compass for Security and Defence*, cit., p.17.

¹¹⁹ *Gender equality in EU external action*, cit., p.16.

¹²⁰ Council of the European Union, *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact*, doc. 14305/18, 19 November 2018. *Civilian CSDP Compact* (2018), p. 9, par.16.

¹²¹ Council of the European Union, *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact*, doc. 9588/23, 22 May 2023.

¹²² I filoni di lavoro sono analoghi a quelli della Bussola Strategica: *ACT* (aumentare la capacità di agire in modo rapido e deciso per supportare le controparti nei teatri delle missioni civili); *SECURE* (proteggere i Paesi ospitanti e le missioni civili PSDC da minacce in rapida evoluzione, rafforzare le capacità dei Paesi ospitanti, nonché proteggere l'Unione e i suoi cittadini); *INVEST* (investire in maggiori e migliori capacità, garantendo lo sviluppo e fornendo all'Unione le capacità necessarie per intraprendere l'intera gamma di missioni civili PSDC); *PARTNER* (collaborare con i Paesi ospitanti, nonché con Stati terzi e organizzazioni internazionali).

¹²³ L'ambito di riferimento è "INVEST". *Ivi*, p. 22, par 16, lett.(b). N.B. L'obiettivo è raggiungere tutti i risultati del Compact il prima possibile e al più tardi all'inizio dell'estate 2027.

¹²⁴ Council of the European Union, *Civilian Operations Commander Operational Guidelines for Mission Management and Staff on Gender Mainstreaming*, doc.12851/18, 8 October 2018.

¹²⁵ Le *guidelines* offrono anche un modello di piano di azione nella sezione K, allegato IV, nonché, all'allegato V, uno schema per la relazione annuale basata sul piano d'azione. Cfr. Council of the European Union, *Civilian Operations Commander Operational Guidelines for Mission Management and Staff on Gender Mainstreaming*, doc.12851/18, 8 October 2018.

¹²⁶ Da notare che, proprio sulla base delle *Operational Guidelines on Gender Mainstreaming*, a febbraio 2023 sono state presentate all'EUMC le *military guidelines on gender mainstreaming*, sotto la presidenza svedese dell'UE. *Gender equality in EU external action*, cit., pp. 20-21.

La prima, è la persistente **sottorappresentazione delle donne** nel settore delle missioni e operazioni PSDC, soprattutto nelle posizioni dirigenziali¹²⁷. Secondo le statistiche del SIPRI¹²⁸, la percentuale di donne nelle operazioni militari è pari al 6,9%¹²⁹, mentre, per le missioni civili, è pari al 24%¹³⁰. Se è innegabile che la percentuale di donne nelle missioni civili sia più elevata rispetto alle operazioni militari, è anche vero che in queste ultime la crescita è stata più lineare, laddove, nelle prime, il dato è rimasto pressoché stabile dal 2018 fino al 2021¹³¹. Dal punto di vista della *leadership*, nelle missioni civili, a fine 2020, emerge che solo il 28% delle posizioni dirigenziali di alto livello¹³² era ricoperto da donne, tra cui una *Head of Mission* (HoM), due *Deputy Head of Mission* (DHoM), due *Chief of Staff* (CoS) e due *Deputy Head of Mission/Chief of Staff* (CoS)DHoM/CoS. Per quanto riguarda incarichi analoghi¹³³ nello stesso periodo, non ci sono donne nelle missioni/operazioni militari¹³⁴. I dati più recenti disponibili sul sito del SEAE mostrano che delle attuali ventidue missioni e operazioni PSDC, sia civili che militari, meno del 14%¹³⁵ dei rispettivi capi e comandanti sono donne, una diminuzione di tre punti percentuali rispetto al primo ottobre 2022¹³⁶. Lo *Strategy and Action Plan 2021-2024*¹³⁷ fissa l'obiettivo di avere il 40% di donne nel personale internazionale sia distaccato che a contratto delle missioni civili PSDC, entro il 2024. Nel 2022, tre missioni¹³⁸ su undici¹³⁹ hanno raggiunto l'obiettivo intermedio di una percentuale del 30% di donne nel personale internazionale e una missione (EU-POL COPPS) ha raggiunto l'obiettivo finale del 40%¹⁴⁰. Per quanto riguarda le missioni/operazioni militari, non è previsto alcun obiettivo numerico da raggiungere in termini di personale femminile, per questo le percentuali di partecipazione sono molto più basse¹⁴¹. Il grande divario tra le missioni civili e quelle militari risulta più comprensibile se si rammenta che, per quest'ultime, il personale è messo a disposizione dagli Stati membri e la bassa rappresentanza del genere femminile corrisponde ai bassi livelli di donne nelle forze armate nazionali¹⁴². Inoltre, lo *Strategy and Action Plan 2021-2024* tiene anche in considerazione il divario di

127 Benché il focus della Risoluzione 1325 del 2000, pietra miliare dell'Agenda DPS, sia proprio la partecipazione delle donne nella prevenzione e risoluzione dei conflitti e nella costruzione della pace.

128 Il SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) è un istituto internazionale indipendente dedicato alla ricerca su conflitti, armamenti, controllo degli armamenti e disarmo. Cfr. *SIPRI.org*, sezione *About SIPRI*, consultato il 23/08/2023.

129 I dati più recenti disponibili sono del dicembre 2021. N.B. Un miglioramento c'è comunque stato se si pensa che negli ultimi dieci anni la percentuale di donne nel personale militare delle missioni e operazioni PSDC dell'UE è aumentata di 1,7 punti percentuali. SIPRI, *Women in Multilateral Peace Operations in 2022: What is the State of Play?* October 2022, p.6.

130 I dati disponibili sono del giugno 2022. N.B. In questo caso, sempre nell'arco temporale di dieci anni, la quota di donne tra il personale civile è aumentata di quattro punti percentuali. *Ibidem*.

131 *Ibidem*.

132 Oltre all'HoM, rientrano tra le figure dirigenziali di alto livello anche il DHoM e/o il CoS.

133 Per esempio, come *Mission Force Commander*, *Deputy Mission Force Commander*, *Chief of Staff*.

134 *Report on the Follow-up Baseline Study* (2022), cit., p.63.

135 Tre su ventidue, e tutte e tre come capi delle rispettive missioni civili: EUBAM LIBYA; EUCAP NIGER; EUPOL COPPS.

136 I dati aggiornati sono stati raccolti dalla sottoscritta grazie alle informazioni aggiornate presenti sullo *europa.eu*, sezione *SEAE*, sezione *EU Missions and Operations*, consultato il 24/08/2023. I dati relativi al primo ottobre 2022 sono stati raccolti dal SIPRI nel citato *Women in Multilateral Peace Operations in 2022*.

137 Gli Stati membri hanno approvato l'idea di sviluppare una strategia e un piano d'azione in occasione della *Annual Review Conference on the Civilian CSDP Compact*, tenutasi il 14 novembre 2020, e li hanno inclusi tra le tappe intermedie per l'attuazione del primo *Compact* nel 2021. Proprio secondo lo *Strategy and Action Plan*, la CPCC e le missioni sono coloro che devono, in via principale, attuare la Strategia e il Piano d'azione, anche se gli obiettivi auspicati possono essere realizzati solo tramite sforzi coordinati e complementari da parte degli Stati membri, dei Paesi terzi contributori e dei vari partner. Cfr. *Strategy and Action Plan to Enhance Women's Participation in Civilian CSDP Missions 2021-2024*, doc. 14885/21, 10 December 2021.

138 EUMM GEORGIA ha raggiunto il 30%; EUBAM RAFAH il 32%; EUBAM LIBYA il 36%. *Women in Multilateral Peace Operations in 2022*, cit., p.6.

139 Le percentuali di donne nel personale delle missioni dell'UE sono medie mensili basate sui dati raccolti da gennaio a giugno 2022, quando né la missione EUPM MOLDOVA (istituita il 24 aprile del 2023) né EUMA, (istituita il 23 gennaio 2023) erano ancora nate.

140 *Women in Multilateral Peace Operations in 2022*, cit., p. 6.

141 Delle sette missioni/operazioni militari attive nel periodo di riferimento, sul podio, con il maggior numero di donne, si trovano l'operazione EU NAVFOR SOMALIA con il 13%, la missione EUTM MOZAMBIQUE con il 10% ed EUTM RCA con il 7,4%. Con lo 0,1% in meno, segue l'operazione EUNAVFOR IRINI (7,3%); più a distanza la missione EUTM SOMALIA con il 6,1%, l'operazione EUFOR ALTHEA con il 5,9% e infine la missione EUTM MALI con il 5%. *Women in Multilateral Peace Operations in 2022*, cit., p. 6.

142 Secondo l'ECDDPM, le donne hanno una rappresentanza media di circa il 10% negli eserciti nazionali. *Gender equality in EU external action*, cit., p. 17.

genere tra i diversi incarichi¹⁴³ delle missioni civili: la percentuale di donne nei dipartimenti operativi che comportano un contatto diretto con la popolazione locale è inferiore alla media, pari al 20%, mentre la partecipazione femminile tra gli esperti di polizia e gli agenti di sicurezza si attesta attorno al 15%¹⁴⁴. Infine, secondo il *Report on the Follow-up Baseline Study*, dal 2012 non vi è stato alcun cambiamento nelle *family policies* delle missioni e operazioni PSDC. Nessuna di queste può essere considerata "*family friendly*", il che suggerisce che le donne siano, molto probabilmente, più rappresentate nelle fasce di età giovani (fino a trentacinque anni), poiché quelle con bambini piccoli hanno meno probabilità di partecipare alle missioni¹⁴⁵. Questo spiega, in parte, il perché le donne siano poco rappresentate anche tra i candidati. In effetti, per quanto riguarda le missioni civili¹⁴⁶, nel 2020 solo il 18% del totale dei candidati erano donne, e la percentuale aumenta leggermente (20%¹⁴⁷) se si tengono in considerazione solamente le posizioni distaccate dagli Stati membri e i Paesi terzi contributori. Tuttavia, in termini di numeri effettivi¹⁴⁸, il numero è molto più elevato per le posizioni a contratto¹⁴⁹. Non solo: oltre ad essere in inferiorità numerica tra le candidate, la maggior parte di queste donne non superano il processo di selezione¹⁵⁰.

In secondo luogo, il settore in cui si riscontrano evidenti carenze e problematiche è quello del **reporting** su DPS, soprattutto per la difficoltà nella raccolta dati. Per un monitoraggio adeguato, sarebbe utile stabilire parametri di riferimento concreti, ma i *six-monthly reports* (SMRs), tendono, invece, ad essere testi molto narrativi, fornendo più una descrizione delle azioni intraprese che un'analisi sull'impatto del lavoro svolto per il *mainstreaming* di genere¹⁵¹. Per di più, solo il 30% dei/delle *gender advisors* intervistati/e ha riferito di aver raccolto dati disaggregati per sesso e quelli raccolti nell'ambito delle missioni/operazioni militari, sebbene mostrino la rappresentanza complessiva delle donne, non specificano ancora gli incarichi ricoperti da donne e uomini, nemmeno nelle posizioni di comando¹⁵². Ciò rende impossibile sapere se le donne occupano posizioni "stereotipicamente" femminili¹⁵³, o se sono rappresentate in modo relativamente equo. Inoltre, dal *Report* emerge che, soprattutto per quanto riguarda le missioni/operazioni militari, la raccolta dati è ardua in quanto le strutture e i quartier generali militari non dispongono di dati disaggregati per sesso relativi ai processi di reclutamento, poiché la selezione dei candidati è prerogativa degli Stati membri. A ciò si aggiunge, il moltiplicarsi, negli ultimi anni, di linee guida, piani d'azione e in generale di documenti per implementare l'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" in ambito UE, che rischia di rendere il monitoraggio e il reporting piuttosto complessi.

La terza problematica più evidente, che caratterizza l'implementazione dell'Agenda DPS nell'ambito delle missioni e operazioni PSDC, è il **budget**. Il *Report on the Follow-up Baseline Study* del 2022 sottolinea come ciascuna missione/operazione ha trovato il proprio modo di gestire questo tipo di spesa¹⁵⁴, proprio perché

143 Per quanto riguarda, ad esempio, l'ufficio del Capo Missione (comprende gli addetti stampa e all'informazione pubblica, i responsabili della pianificazione e della valutazione, i consulenti in materia politica, legale, di diritti umani e questioni di genere) la percentuale di donne si attesta intorno al 38% di donne, il dato più in equilibrio. Anche nelle funzioni di supporto alla missione, comprese risorse umane, logistica, finanza, approvvigionamento e supporto informatico, la percentuale di donne è pari al 32% e quindi superiore alla media. *Strategy and Action Plan*, cit., p. 12.

144 *Ivi*, p.13.

145 *Report on the Follow-up Baseline Study* (2022), cit., p.66.

146 Per quanto riguarda le missioni/operazioni militari, i dati disaggregati per sesso sui processi di reclutamento non sono disponibili, in quanto la selezione dei candidati è una prerogativa degli Stati membri.

147 Si parla di 269 donne su 1309 candidati.

148 Sono 1090 donne su 6054.

149 *Strategy and Action Plan to Enhance*, cit., p.14.

150 Nel 2020, su 486 selezioni, solo il 30 % (ovvero 142) dei candidati scelti erano donne, mentre il 70% (ovvero 344) erano uomini. *Ivi*, p.15.

151 *Report on the Follow-up Baseline Study* (2022), cit., p.5.

152 Il passo avanti, in ogni caso, è stato compiuto, se si pensa che nel 2015/2016 non si raccoglievano dati disaggregati per sesso nelle missioni e operazioni militari, mentre dal 2018 ciò avviene.

153 Come interpreti, reporter, *gender advisors*, consigliere politiche, assistenti per le funzioni dell'ufficio del capo missione ecc.

154 La maggior parte delle missioni civili utilizza: il budget dedicato alla stampa e all'informazione; quello dedicato alla formazione; quello dedicato al livello operativo; quello dedicato ai progetti. Per quanto riguarda le missioni e operazioni militari, si fa capo al:

non esiste una pratica comune per finanziare le attività relative a "Donne, Pace e Sicurezza". Inoltre, la maggior parte delle missioni/operazioni non ha fornito una stima della percentuale di budget dedicata all'implementazione dell'Agenda DPS. Nel *Report on the Baseline Study* del 2016, dodici dei quindici intervistati che hanno risposto, hanno calcolato che meno dell'1% del bilancio della missione/operazione fosse dedicato a queste attività, mentre i restanti tre hanno affermato che era una percentuale compresa tra l'1 e il 4%¹⁵⁵. Infine, il budget limitato per l'attuazione degli impegni in materia di genere incide sulla selezione dei *gender advisors* e sulla loro capacità di svolgere efficacemente le proprie mansioni¹⁵⁶. A tal proposito, lo stesso Parlamento europeo, a novembre 2022, ha chiesto l'approvazione di una nuova linea di bilancio dell'UE per finanziare i/le *gender advisers* in tutte le missioni PSDC e sostenere la crescita dei *gender focal points networks*¹⁵⁷.

In quarto luogo, un'altra questione complessa è il **gender training** per il personale delle missioni PSDC, in particolare per i comandanti militari e i capi delle missioni, responsabili di creare un ambiente e una cultura del lavoro favorevoli alla parità di genere. Per capire quanto la formazione sul genere sia fondamentale, bisogna fare un passo indietro e riflettere su un aspetto: aumentare la partecipazione delle donne nelle varie strutture esistenti, per quanto importante e rispettoso del concetto di equità, non garantisce, di per sé, il *gender mainstreaming*. Il SEAE segue un approccio in cui l'obiettivo è garantire la parità a livello numerico di uomini e donne, in ciascun livello della struttura istituzionale¹⁵⁸. Tuttavia, questa strategia, senza prevedere competenze mirate¹⁵⁹, è stata giudicata "add women and stir", perché non assicura la trasformazione delle strutture di potere prevalenti in modo da renderle più favorevoli a programmi sensibili al genere¹⁶⁰. Le interviste effettuate dall'ECDPM suggeriscono una scarsa conoscenza delle questioni di genere¹⁶¹, che vengono spesso considerate in contrasto con obiettivi concorrenti e per le quali mancano forti meccanismi di responsabilità che permettano di fare delle stime o valutazioni del lavoro svolto e da svolgere. Inoltre, è fondamentale che il *gender training* avvenga anche "in-mission", in quanto alcuni membri del personale PSDC non ricevono una formazione sulle questioni di genere prima del proprio dispiegamento. Se, dal 2017, la partecipazione alla formazione pre-schieramento è obbligatoria per tutto il personale internazionale, per quanto riguarda il personale civile distaccato e per le missioni e operazioni militari, i corsi di formazione non sono standardizzati e sono di responsabilità dello Stato membro¹⁶². A ciò, si aggiunge il *turnover* del personale, in particolare nelle missioni/operazioni militari, che riduce la probabilità che tutti ricevano una formazione simile¹⁶³.

budget del comandante della forza; budget per la formazione e la pianificazione; budget per le attività operative sottostanti. *Report on the Follow-up Baseline Study* (2022), cit., p.61.

¹⁵⁵ *Report on the Baseline Study* (2016), cit., p.49.

¹⁵⁶ *Gender equality in EU external action*, cit., p. 23.

¹⁵⁷ Cfr. Committee on Women's Rights and Gender Equality of the European Parliament, *Opinion of the Committee on Women's Rights and Gender Equality for the Committee on Foreign Affairs on the implementation of the common security and defence policy – annual report 2022*, European Parliament, doc. 2022/2050, 8 November 2022.

¹⁵⁸ CHAPPELL L & GUERRINA R., *Understanding the gender regime in the European External Action Service*, vol. 55, n. 2, Bristol, 2020, p. 270.

¹⁵⁹ Ad esempio, formare il personale operativo su come assistere donne e ragazze che in situazioni di conflitto potrebbero aver bisogno di protezione o accesso alla giustizia riparativa.

¹⁶⁰ Cfr. ALMQVIST J., *Rekindling the Agenda on Women, Peace and Security*, cit.

¹⁶¹ Il *gender training* tende a essere limitato a informazioni introduttive, come approccio di genere, violenza di genere, diritti umani e requisiti fondamentali in materia di tutela, a causa di limiti in termini di tempo, risorse e rotazione frequente del personale. Per superare, in parte, questi ostacoli, l'ECDPM suggerisce di implementare a livello pratico i concetti chiave dell'Agenda DPS, sia nel lavoro quotidiano che nella programmazione delle missioni. I benefici immediati sarebbero due: incoraggiare gli uomini a sentirsi più legati alle considerazioni di genere e, dal punto di vista dei capi missione, che hanno anche molteplici responsabilità, collegare chiaramente la formazione di genere alle sfide concrete da affrontare sul campo.

¹⁶² Dal 2018, per tutto il personale internazionale a contratto delle missioni/operazioni civili, è obbligatorio un corso di formazione pre-schieramento, della durata di una settimana, aperto anche al personale distaccato. *Report on the Follow-up Baseline Study* (2022), cit., p. 56.

¹⁶³ *Ivi*, p. 59.

6. EUM Armenia, una testimonianza diretta.

La *European Union mission in Armenia* (EUM ARMENIA, EUMA) è una recentissima missione civile istituita con Decisione del Consiglio, il 23 gennaio del 2023, a seguito della richiesta da parte del Ministro degli Esteri della Repubblica d'Armenia¹⁶⁴. L'obiettivo strategico di EUMA è ridurre il numero di incidenti nelle zone di conflitto e di frontiera dell'Armenia, nonché il livello di rischio per la popolazione che vive in tali zone, contribuendo, in tal modo, alla normalizzazione delle relazioni tra l'Armenia e l'Azerbaijan. Oltre al diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, si afferma che l'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza", insieme all'Agenda "Giovani, Pace e Sicurezza"¹⁶⁵, è pienamente inserita proattivamente nella pianificazione strategica e operativa, nelle attività e nell'elaborazione delle relazioni della missione¹⁶⁶.

A partire dal primo agosto del 2023, Christiane Burrell¹⁶⁷ ricopre ufficialmente il ruolo di *Gender Advisor* di EUMA. La GA¹⁶⁸, ha accettato di essere intervistata e ha fornito una spiegazione dettagliata di quali sono i progressi compiuti e le sfide persistenti nell'integrazione dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" nelle missioni e operazioni dell'Unione europea, in particolare rispetto alla missione civile EUM ARMENIA. Il suo parere è stato fondamentale per capire, più da vicino, la posizione di *Gender Advisor* e di come lavori in concreto per aiutare il Capomissione ad implementare le politiche UE in materia DPS.

La prima questione posta a Christiane Burrell, è stata relativa alla bassa **partecipazione** delle donne nelle missioni e operazioni PSDC, in particolare nelle posizioni di leadership. La *Gender Advisor* di EUM ARMENIA ha spiegato che i problemi nascono a partire dal *recruitment*, che inizia con la pubblicazione della *Call for Contribution nel Goalkeeper Registrar*¹⁶⁹, in cui si indicano quali sono le posizioni aperte. I *secondments* sono sempre preferiti¹⁷⁰, ove le varie nazioni possono presentare i propri candidati, e alcuni Stati membri, in particolare quelli scandinavi, spingono molto per l'assunzione di più donne. Il colloquio avviene dinnanzi a un *panel*, che opera una sorta di discriminazione positiva: se vi sono due candidati, un uomo e una donna, con le stesse qualifiche, si sceglie il candidato di sesso femminile. Tuttavia, non è sempre possibile: nelle *advisory missions*¹⁷¹ con una *heavy police*, la partecipazione delle donne è piuttosto ridotta, in quanto scarseggia personale femminile nelle rispettive forze armate nazionali. Inoltre, il personale di polizia non rimane *in-mission* molto a lungo, perché reso disponibile per un periodo di tempo limitato, a differenza degli esperti civili che permangono in carica almeno qualche anno e in cui, *ab initio*, vi sono più donne. Le poche donne presenti in questo settore negli Stati membri dell'UE, non si candidano per lavorare nelle missioni, preferendo rimanere in patria, in quanto, una volta abbandonato il loro ruolo, per un anno o due, non hanno la certezza di poterlo

¹⁶⁴ Council of the European Union, *Council Decision (CFSP) 2023/162 of 23 January 2023 on a European Union mission in Armenia (EUMA)*, in G.U. L 22, 24 January 2023.

¹⁶⁵ La *Youth, Peace and Security Agenda* è composta da tre risoluzioni: UN Security Council, *Security Council resolution 2250 (2015) [on youth, peace and security]*, 9 December 2015, S/RES/2250 (2015); UN Security Council, *Security Council resolution 2419 (2018) [on youth in conflict prevention and resolution]*, 6 June 2018, S/RES/2419 (2018); UN Security Council, *Security Council resolution 2535 (2020) [on youth in conflict prevention and resolution]*, 14 July 2020, S/RES/2535 (2020). Con questa Agenda, il Consiglio di sicurezza dell'ONU riconosce il ruolo positivo dei giovani nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, nella lotta all'estremismo violento e nella costruzione della pace.

¹⁶⁶ *Council Decision (CFSP) 2023/162*, cit., art. 2.

¹⁶⁷ L'intervista è stata effettuata alla *Gender Advisor* il 19 settembre 2023. Le domande che le sono state poste sono basate sulle sfide persistenti nell'implementazione dell'Agenda DPS.

¹⁶⁸ Da settembre 2010 a giugno 2012 ha lavorato come *Legal Advisor* della missione EUPOL Afghanistan, mentre da febbraio 2018 a febbraio 2020 è stata *Gender and Human Rights Advisor* presso EUAM IRAQ, posizione tutt'oggi *double-hatted*.

¹⁶⁹ *EEAS.europa.eu*, sezione *Goalkeeper Registrar*, consultato il 23/09/2023.

¹⁷⁰ Il nuovo *Civilian Compact* vorrebbe aumentare il numero di esperti distaccati in tutte le missioni e a tutti i livelli, arrivando ad un numero pari almeno al 70% del personale internazionale, puntando al 100% nelle posizioni chiave a livello dirigenziale, operativo e funzionale. Cfr. *Civilian CSDP Compact* (2023), cit., p.10, par.13. L'ambito di riferimento è "INVEST". Secondo Christiane Burrell, è improbabile riuscire a ricoprire tutte le posizioni con i *secondments*.

¹⁷¹ Si tratta di missioni in cui si fanno raccomandazioni al Ministro dell'interno e/o al Consigliere per la sicurezza nazionale in materia di *security sector reform* (SSR) e, in genere, ci sono poche donne con ruoli di primo piano.

riavere, il che le rende riluttanti al *secondment*. Quindi, la partecipazione delle donne dipende dalla loro nazionalità, dal tipo di missione¹⁷², da dove viene dispiegata¹⁷³, e da come appaiono le forze armate in patria. Per quanto riguarda, nello specifico, EUMA, la percentuale di donne nel personale internazionale si attesta attorno al 31%, un dato in linea con gli obiettivi fissati dall'Unione europea¹⁷⁴, anche se tutti e tre i ruoli dirigenziali di alto livello (*Head of mission*, *Deputy Head of Mission* e *Chief of Staff*) sono ricoperti da uomini¹⁷⁵. Arrivare o meno, entro il 2025, al 40% di donne nel personale internazionale¹⁷⁶, secondo Christiane Burrell, dipenderà da quante candidate qualificate si presenteranno per l'*advisory and management capacity*. Sicuramente, rispetto anche alle Nazioni Unite¹⁷⁷, l'Unione europea ha iniziato a includere le donne in ruoli di *leadership* molto tardi e i numeri sono ancora piuttosto bassi¹⁷⁸. Ciò nonostante, Christiane Burrell è contraria a una interpretazione asettica dei dati sulla partecipazione delle donne nelle missioni e operazioni dell'Unione europea. Pur riconoscendo l'importanza dei "numeri", in quanto essenziali per tenere traccia e monitorare i progressi, sostiene che potrebbero non mostrare alcuni aspetti della realtà sul campo. Ad esempio, bisogna tenere in considerazione da quanto tempo sono nate e applicate le politiche, che obiettivi prevedono e se sono stati o meno raggiunti¹⁷⁹, nonché il livello di interazione con la comunità locale. Inoltre, la *Gender Advisor* sottolinea come, di per sé, avere donne come Capo missione, e/o Vicecapo missione, non garantisce il *mainstreaming* di genere, né una maggiore attenzione alle questioni legate all'Agenda DPS. Proprio perché abituate ad ambienti prevalentemente "maschili"¹⁸⁰, considerando che hanno faticato più degli uomini per farsi strada negli stessi e che vogliono dimostrarsi loro pari, le donne non sempre danno la giusta priorità a queste tematiche. Viceversa, Christiane Burrell è stata testimone di un estremo supporto al *gender mainstreaming* da parte di *Heads of Missions* uomini. Quindi, se aumentare la partecipazione delle donne è fondamentale, è altrettanto fondamentale lavorare sulla formazione e sugli ostacoli che le donne devono superare per poter accedere alle posizioni di *leadership*. I progressi, al di là dei dati, emergono visibilmente se si riflette sul fatto che, attualmente, la posizione di *Gender Advisor* viene riconosciuta e trattata al pari di altre figure più tipiche e longeve delle missioni PSDC¹⁸¹. Infine, un'altra questione è che, ad oggi, tutte le missioni/operazioni PSDC sono *non-family duty stations*, e secondo la *Gender Advisor* di EUM ARMENIA, ciò costituisce uno dei fattori che maggiormente ostacolano la partecipazione delle donne¹⁸². Il fatto che siano designate come "non adatte alle famiglie", afferma Burrell, deriva dalla presunzione che tutte operino in ambienti di crisi ostili, senza contare la "pretesa" che il personale sia disponibile ventiquattro ore su ventiquattro, sette giorni su sette. Per questo, è necessario mettere in atto *family policies*, quando il rischio in termini di sicurezza per i membri della famiglia è basso¹⁸³.

Per quanto riguarda, più nello specifico, il ruolo della GA di EUM ARMENIA, Christiane Burrell afferma di prendere parte ai c.d. *senior management team meetings* (SMTs), dove, come suggerisce il nome, si occupa

172 Se è civile o militare, se si tratta di una *advisory mission* o di una missione di monitoraggio, ecc.

173 In generale, ricorda Christiane, missioni come quella in Georgia, hanno una partecipazione femminile molto più elevata rispetto alle missioni dispiegate nel continente africano, ove persiste una difficoltà a reperire personale. Per quanto riguarda, invece, il suo incarico passato in Iraq, solo il 20% del personale era composto da donne; una percentuale che, dato l'ambiente, è interessante, considerando che quattro di loro erano parte dello staff locale.

174 L'obiettivo intermedio fissato dallo *Strategy and Action Plan* è del 30% entro il 2022, e del 35% entro il 2023. *Strategy and Action Plan*, cit., p.7.

175 Secondo lo studio effettuato dal Parlamento europeo, almeno una delle tre posizioni dirigenziali di alto livello dovrebbe essere ricoperta da una donna. *Women in CSDP missions*, cit., p.23.

176 *Civilian CSDP Compact* (2023), cit., p.22.

177 Per approfondire v. *Women in Multilateral Peace Operations in 2022*, cit., pp.2-4.

178 Si ricorda che, attualmente, solo tre *Heads of missions* sono donne.

179 In effetti, nonostante si tratti di una percentuale bassa (31%) la partecipazione delle donne ad EUM ARMENIA rispetta gli obiettivi fissati dallo *Strategy and Action plan*, così come altre missioni civili PSDC.

180 Soprattutto in ambito militare, dell'esercito e della polizia.

181 *Political Advisor*, *Human Rights Advisor*, *Legal Advisor*.

182 La politica "non familiare" è stata citata anche come un ostacolo per gli uomini con famiglia. *Strategy and Action Plan*, cit., p. 18.

183 Cfr. *Women in CSDP missions*, cit.

di consigliare l'HoM, cui risponde direttamente, sulle questioni legate al genere. L'*Head of Mission* è responsabile dell'implementazione dell'Agenda DPS nella missione, riceve i rapporti e viene tenuto costantemente informato dal/dalla GA. Il Comandante delle operazioni civili ha una consulente di genere che mantiene contatti regolari con tutti i/le *gender advisors* delle missioni, per avere una panoramica di ciò che sta succedendo. Avere una *leadership* sensibile al genere è fondamentale perché, se l'alta dirigenza lo trascura e non lo considera una parte importante della missione, anche i subordinati, con alte probabilità, seguiranno questo approccio. Viceversa, se l'*Head of Mission* riconosce l'importanza dell'Agenda DPS e la sostiene, tutto il personale tenderà a fare lo stesso¹⁸⁴. L'obiettivo principale che Christiane Burrell mira a raggiungere nel suo tempo di permanenza presso la missione civile in Armenia è, da un punto di vista "esterno", aiutare le pattuglie, in particolare quelle che si occupano di sicurezza umana, a lavorare con la popolazione locale, coordinandosi anche con i partner internazionali. In modo particolare, aiutare le donne ad essere parte della comunità, anche in ruoli di *leadership*, fino al punto in cui saranno in grado di "*help themselves*". Dal punto di vista "interno", Christiane Burrell afferma che non ha il potere di controllare il numero di donne che vengono reclutate: quello che può e cerca di fare, è contribuire a creare un ambiente di lavoro favorevole all'approccio di genere. Il/la GA lavora sulla **formazione**, partendo dal Codice di Condotta del 2016 e dalla sua politica di tolleranza zero, in base alla quale forma il personale¹⁸⁵, ponendo l'accento sulla prevenzione di comportamenti scorretti quali bullismo, molestie e abusi sessuali. In caso di violazione, la seconda parte del *Code of Conduct* prevede un processo formale e dettagliato che ha permesso a molte donne di denunciare le molestie subite senza temere ripercussioni. Proprio con riferimento alla prima parte del Codice di Condotta, il/la GA svolge un ruolo fondamentale. Nella formazione in tema di bullismo, abusi e molestie, anche sessuali, la *Gender Advisor* di EUM ARMENIA rimarca l'attenzione sul fatto che non si possa limitare a diffondere un insieme sterile di regole, ma debba svolgersi coinvolgendo il personale in maniera attiva. Per questo, i dipendenti vengono raccolti in gruppi di non più di dieci persone, assicurando un equilibrio tra membri uomini e donne¹⁸⁶, a cui vengono forniti casi studio su determinati fatti. Il loro compito è identificare se si tratta di un caso di abuso, molestia o altra discriminazione illecita, oppure se non si realizza alcuna delle fattispecie elencate. Questo approccio, così pratico, li induce a riflettere su come potrebbe sentirsi l'altra persona, ed è fondamentale se si rammenta la differente educazione e cultura di ciascun membro del personale, e che ciò che potrebbe essere considerato normale in un determinato ambiente potrebbe essere per altri percepito come inadeguato. Per questo, è importante, quando si compongono i gruppi per la formazione, mescolare individui con *background* diversi, ad esempio un ufficiale di polizia senior con una giovane accademica. La GA lungi dal voler essere vista come la "*gender police*", mira a sviluppare l'empatia del suo personale, a renderlo consapevole, e a osservarlo durante le interazioni. Un altro elemento da tenere in considerazione per quanto riguarda il ruolo della *Gender Advisor* nella missione EUMA, sono gli ultimi sviluppi che hanno riguardato il Paese: il giorno dell'intervista, Christiane Burrell ha ricevuto un messaggio in cui le segnalavano pesanti bombardamenti nel Nagorno-Karabakh¹⁸⁷, area contesa tra Armenia e Azerbaigian, che ha preannunciato l'aggressione militare da parte di quest'ultimo. Proprio il 19 settembre del 2023, dopo nove mesi di blocco¹⁸⁸, le forze azere hanno bombardato la Repubblica dell'Artsakh, iniziando, di fatto, un'operazione

¹⁸⁴ In effetti, il *Compact* del 2023 mira a investire in una *gender-responsive leadership*.

¹⁸⁵ *Code of Conduct* (2016), cit., art.4, par.3.

¹⁸⁶ Se è stato assunto personale locale, ci si assicura anche il suo coinvolgimento.

¹⁸⁷ Il Nagorno-Karabakh è situato all'interno dell'Azerbaigian, ma ha una popolazione a maggioranza armeno-cristiana, mentre la religione più comune in Azerbaigian è l'islam sciita. Il 2 settembre del 1991 dichiarò la sua indipendenza, sostenuto dalla Repubblica armena, portando alla prima guerra tra questa e l'Azerbaigian (1992-1994), in cui vinse l'Armenia. La seconda guerra scoppiò nel 2020, ma questa volta fu l'Azerbaigian a prevalere, portando, il 9 novembre, alla firma di una dichiarazione trilaterale di cessate il fuoco tra il Presidente azero Ilham Aliyev, il Primo ministro armeno Nikol Pashinyan e il Presidente russo Vladimir Putin, per garantire la sicurezza delle persone, dei veicoli e delle merci che si muovono nel Nagorno-Karabakh, accordo monitorato dai *peacekeepers* russi. Cfr. HAKAN YAVUZ M., GUNTER M., *The Nagorno-Karabakh Conflict*, London, 2022.

¹⁸⁸ L'Azerbaigian, in violazione del cessate il fuoco, sostiene il blocco del corridoio Lanchin, l'unica strada che collega il Nagorno-Karabakh con l'Armenia e il mondo esterno, interrompendo l'accesso ai beni e ai servizi essenziali, compresi cibo, carburante e medicinali, per i centoventimila armeni che vivono in quest'area. La crisi umanitaria è, inoltre, ulteriormente aggravata dall'interruzione della fornitura di gas naturale al Nagorno-Karabakh da parte dell'Azerbaigian, che ha lasciato case, ospedali e scuole senza riscaldamento. Cfr. European Parliament, *European Parliament resolution of 19 January 2023 on the humanitarian consequences of the blockade in Nagorno-Karabakh (2023/2504)*, in *G.U. C 214*, 19 January 2023.

militare. Per paura di ripercussioni sul proprio territorio, l'Armenia non è intervenuta e il Presidente della Repubblica dell'Artsakh ha annunciato di aver firmato un decreto che sancisce ufficialmente la dissoluzione della Repubblica separatista a partire dal primo gennaio del 2024¹⁸⁹. Un quadro così complesso, in termini di attuazione dell'Agenda DPS, cambia le carte in tavola, comportando un disperato bisogno di azioni umanitarie. Da privilegiare, pertanto, diventano gli aspetti della Protezione, sia in relazione alla popolazione locale che al personale, tenendo sempre a mente che EUM ARMENIA è una missione strettamente civile¹⁹⁰. Chiarmente, come ricorda la stessa Christiane Burrell, il Nagorno-Karabakh è solo una delle aree in cui avvengono i pattugliamenti, che si concretizzano lungo l'intero confine tra Armenia e Azerbaijan, ovvero mille chilometri di frontiera frastagliata, con una pluralità di enclaves. In ogni caso, la situazione si ripercuote sull'intero Paese armeno, che sta già sperimentando un massiccio esodo di rifugiati provenienti dalla Repubblica dell'Artsakh¹⁹¹. Tutto ciò, dal punto di vista del genere, è un grosso problema, in quanto le interazioni con la popolazione locale si riducono, e la priorità diventa garantire la sicurezza delle pattuglie.

Nonostante la situazione emergenziale, durante il suo mandato, Christiane Burrell, col supporto della *Gender Advisor* del *Civilian Operations Commander*, ha dato vita a una rete di *gender focal points* composta da un GFP per ogni dipartimento, uno per il quartier generale e uno per ogni base operativa avanzata. Tutti i punti focali di genere nelle basi operative avanzate hanno almeno una donna. Fondamentalmente, i *field offices* sono situati vicino al confine con l'Azerbaijan, da dove poi escono le pattuglie e, in questo contesto, i/le GFP sono il punto di riferimento della GA, affinché quest'ultima possa ottenere le informazioni di cui ha bisogno e sulla cui base si rende conto se è necessario proporre o meno un determinato progetto¹⁹². Se la risposta è affermativa, riferisce ciò che è stato scoperto alla *EU Delegation* in Armenia, che ha le risorse necessarie per realizzarlo¹⁹³.

Quando si parla di integrare una dimensione di genere in una missione PSDC, bisogna necessariamente adattarla al mandato. Christiane Burrell racconta che in Iraq, nell'ambito della missione consultiva a sostegno della riforma del settore della sicurezza civile, forniva suggerimenti e raccomandazioni sulle questioni di genere al Ministero degli Interni e all'Ufficio del consigliere per la sicurezza nazionale. Ad oggi, in Armenia, si occupa del rapporto tra le pattuglie e la comunità locale. Le pattuglie cercano di avere almeno una componente donna, se possibile, per ogni base operativa, soprattutto quelle che si occupano maggiormente di sicurezza umana¹⁹⁴. Il ruolo del/della *Gender Advisor*, pertanto, almeno da un punto di vista "esterno", cambia in base al mandato da attuare. Dal punto di vista "interno", l'approccio è fondamentalmente lo stesso.

Entrando più nello specifico del *gender mainstreaming* effettuato dalla GA nella missione civile in Armenia, si può affermare che si tratta di una sorta di combinazione tra come rendere l'ambiente di lavoro più rispettoso del genere e come integrare le *gender issues* nell'implementazione del mandato. Se il compito principale di EUMA sono le attività di pattugliamento, e ci si occupa anche di sicurezza umana, interagendo con la comunità locale, bisogna cercare contatti con la *leadership* femminile, non particolarmente presente in Armenia, Paese piuttosto conservatore. Queste informazioni raccolte dalle pattuglie vengono affidate alla GA che, con l'aiuto dei/delle GFP, cerca di ottimizzarle e di individuare degli *entry points*. Christiane Burrell, cerca di fornire una sorta di formazione guida alle pattuglie su come interagire con la popolazione locale e

¹⁸⁹ SAUER P., *Nagorno-Karabakh's Breakaway Government Says It Will Dissolve Itself*, *The Guardian*, 2023, consultato il 3/10/2023.

¹⁹⁰ In gergo tecnico viene definita una *non-rank mission*, giacché, oltre a svolgere compiti *non-executive*, il personale non indossa alcuna uniforme. Per questo, se da un lato è possibile facilitare la distribuzione degli aiuti umanitari come cibo, prodotti per l'igiene ecc., dall'altro, l'uso della forza è completamente escluso, anche quello a scopo difensivo.

¹⁹¹ Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), *Nagorno-Karabakh: EU provides €5 million in humanitarian aid*, News Article, 26 September 2023, european-union.europa.eu, consultato il 3 ottobre 2023.

¹⁹² È fondamentale la partecipazione delle donne in questa rete in quanto sono i/le GFP che aiutano le pattuglie a raccogliere le informazioni, e quelle rilevanti vengono trasmesse alla *Gender Advisor*. Tuttavia, la GA non riceve i report delle pattuglie, crittografati per ragioni di sicurezza.

¹⁹³ Le risorse finanziarie di EUM ARMENIA disponibili in materia sono indirizzate principalmente alle cosiddette attività di *confidence-building*, ma sono relativamente ridotte considerando che si tratta di una missione ancora molto giovane.

¹⁹⁴ L'attenzione è rivolta all'aspetto operativo del pattugliamento del confine per motivi di sicurezza (se sono gli azeri ad accumulare forze militari, o, viceversa gli armeni, o entrambi), ma vi sono anche pattuglie dedicate alla *human security*, in cui l'aspetto umano è centrale.

ottenere le informazioni richieste. Quindi, l'approccio al *gender mainstreaming* della GA si traduce nel suo modo peculiare di arrivare agli uffici sul campo e, fuori dallo stesso, alla collettività, attraverso la *longa manus* delle pattuglie.

Per Christiane Burrell, quello dell'Armenia è il primo *GFP network* in cui risulta che quasi la metà dei componenti sono uomini. In passato, nel suo ruolo *double-hatted* in Iraq o come *Legal Advisor* in Afghanistan, si riteneva fortunata quando riusciva ad avere uno o due c.d. *token males*¹⁹⁵. Gli uomini non vedevano di buon grado queste politiche, pensando che mirassero a ottenere un vantaggio delle donne su di loro. Progressivamente, grazie agli sforzi compiuti, si rendono sempre più conto che è "solo" una questione di uguaglianza, o meglio di equità: circa metà della popolazione è composta da donne, sistematicamente discriminate, che sono diverse dagli uomini e che, in quanto tali, possono apportare un *quid* in più, estremamente vantaggioso in termini di attuazione del mandato. Nel caso della missione civile in Armenia, le stesse pattuglie si rendono conto dell'importanza di coinvolgere le donne locali e di creare una *leadership* femminile. Effettivamente, anche nelle società più tradizionali, in cui le donne si occupano principalmente della famiglia, svolgono un ruolo essenziale in quanto detengono informazioni vitali. Sono il collante che tiene uniti i vari componenti e desiderano un futuro migliore per i loro figli; per questo vogliono e devono essere coinvolte nel *peacekeeping* e nelle attività di negoziazione per la pace¹⁹⁶.

In ogni caso, **monitorare** questi progressi, afferma la GA, non è così semplice quando si tratta di attuare il mandato della missione. Annualmente, il CPCC riceve un *report* annuale della missione, compreso di statistiche, su quante donne locali sono presenti in ciascuna riunione, quante ricoprono un ruolo di *leadership* ecc., e quando possibile, si cerca di "catturare" anche il contesto socioeconomico. Il Dipartimento delle risorse umane di EUM ARMENIA, a sua volta, deve riferire regolarmente a Bruxelles sulla composizione dei membri della missione: quante donne, quanti uomini, quanti fanno parte del personale locale¹⁹⁷, quanti di quello internazionale, ecc. Un dipendente che fa parte delle *human resources*¹⁹⁸ della missione siede a Bruxelles, insieme ad altri due membri dello staff, per aiutare con il coordinamento. Il *reporting* annuale sul GAP III, dal canto suo, è indirizzato alla delegazione dell'UE, la rappresentanza diplomatica dell'Unione in Armenia¹⁹⁹.

Tra le sfide all'implementazione dell'Agenda DPS nelle missioni e operazioni PSDC, rientra il **budget**. In base all'articolo 41 del TUE, le spese amministrative e operative legate alle missioni che non hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, come è EUMA, sono a carico del bilancio dell'Unione. L'importo finanziario di riferimento destinato a coprire le spese della missione dal 23 gennaio 2023 al 19 febbraio 2025 è pari a oltre trenta milioni di euro e l'ammontare per il periodo successivo verrà deciso dal Consiglio²⁰⁰. Essendo una missione "neonata", le risorse finanziarie sono minori rispetto a quelle di altre, più longeve, ma è probabile che verranno aumentate col tempo. Le missioni, come spiega la *Gender Advisor*, sono estremamente burocratiche, seguono gli stessi regolamenti finanziari che si usano a Bruxelles e devono passare per la revisione strategica per ottenere la piena operatività, il che non rende sempre agevole l'attuazione del mandato. Sulla base del *Mission Gender Action Plan*, vengono fatte delle proposte che dovrebbero avere una componente di genere e se ci sono persone coinvolte, si cerca di avere una partecipazione femminile almeno pari al 20%.

¹⁹⁵ Christiane afferma che i pochi uomini presenti venivano chiamati i *male champions*, proprio perché pochi e perché era raro si interessassero alle *gender issues*.

¹⁹⁶ Christiane sottolinea che nei processi di mediazione tra Azerbaigian e Armenia non c'è una sola donna, nonostante sia dimostrato che, quando viene integrata una visione femminile, la pace è durevole e sostenibile. *Mainstreaming a gender perspective in multidimensional peace operations*, cit., p.4, par.6.

¹⁹⁷ Christiane Burrell afferma che nella missione EUMA non è stato reclutato, al momento, personale locale, ma sono in corso trattative per averlo al più presto, ad esempio nei ruoli di funzionari linguistici. Anche in questo caso, l'obiettivo è riuscire a reclutare più donne possibili.

¹⁹⁸ Oltre al personale delle risorse umane *on the ground*.

¹⁹⁹ Viene fatto in ogni Paese in cui l'Unione Europea ha un qualche tipo di attività o ha una delegazione che la rappresenta. Questo perché i progressi vengono riportati per area tematica a livello nazionale, regionale e internazionale e i servizi della Commissione, in collaborazione con il SEAE, monitorano ogni anno l'attuazione del GAP III. Cfr. *EU Gender Action Plan (GAP) III*, cit.

²⁰⁰ Council of the European Union, *Council Decision (CFSP) 2023/386 of 20 February 2023 launching the European Union Mission in Armenia (EUMA) and amending Decision (CFSP) 2023/162*, in *G.U. L 53*, 21 February 2023, art. 4.

Ad ogni modo, dipende dal mandato, da quali progetti vengono approvati e da quanto sono realistici da implementare, nonché dagli aspetti pratici di ciò che viene proposto: se si parla di progetti che hanno a che fare con le riforme istituzionali, consulenza sul riciclaggio di denaro o sulla corruzione, le donne non vengono prese in grande considerazione; quando vengono svolte attività di consulenza sulle risorse umane, ad esempio in un dipartimento di polizia o nel Ministero degli interni, le donne sono un aspetto importante²⁰¹. A volte, è più semplice realizzare progetti che non mirano all'inclusione delle donne. Comunque sia, secondo Burrell i problemi legati all'implementazione dell'Agenda DPS non sono una questione di soldi, se non in qualche caso peculiare. Ad esempio, quando servono ulteriori strutture per le donne, in particolare nel caso della polizia o dell'esercito, o ancora, quando una missione è "family-friendly"²⁰², il budget può diventare un ostacolo al *mainstreaming* di genere se non vengono resi disponibili determinati servizi. I capimissione sono gli unici membri del personale che hanno un contratto con la Commissione, e ricevono anche soldi e indennità per la scolarizzazione dei loro figli. Ebbene, se il personale distaccato o a contratto non avesse questi stessi *benefits* nelle missioni "familiari", allora sarebbero necessarie più risorse da investire nella scuola, asili nido e per garantire un pari trattamento. Ma quando le missioni non sono *family-friendly*, ciò che ostacola, secondo Christiane, l'implementazione dell'Agenda DPS, non sono di certo i soldi.

Quello che emerge dall'intervista con la *Gender Advisor* di EUM ARMENIA è che, al di là dei dati e dei numeri, al di là di una mera lettura delle regole, bisogna adottare un approccio *people-centered*: l'unico modo per avere dei progressi a lungo termine nell'implementazione dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" è mettere le persone al centro di queste politiche. Ciò implica anche adattarsi a ciascuna società e cogliere le potenzialità, anche in quelli che sembrano i Paesi più conservatori. Christiane Burrell riscontra che, nonostante l'atteggiamento indubbiamente paternalistico, persino in questi casi si possa imparare qualcosa. Anche dove le donne sono considerate cittadine di "seconda classe", ci sono aspetti positivi, come l'attenzione e la premura che società, come quella irachena²⁰³, dimostrano nei confronti delle donne delle loro famiglie. Senza negare i molti svantaggi, le discriminazioni e le ingiustizie che spesso si manifestano in questi contesti, bisogna uscire da una visione stereotipata, cogliere quanto c'è di buono e usarlo come base da cui partire per poter ulteriormente migliorare.

7. Conclusioni.

L'implementazione dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" nelle missioni e operazioni della Politica di Sicurezza e Difesa Comune rappresenta una sfida e al tempo stesso una opportunità per l'Unione Europea nel suo impegno di promuovere la pace, la sicurezza e l'uguaglianza di genere a livello globale. Le ricerche e gli studi presentati dimostrano chiaramente che la partecipazione delle donne nella prevenzione dei conflitti e nei processi di pace è cruciale per il successo e la stabilità degli stessi. Riconoscere e sfruttare il potenziale delle donne è essenziale per costruire soluzioni durevoli e inclusive e l'Unione europea si è dimostrata consapevole della loro importanza, adottando vari strumenti in cui fissa strategie da perseguire e obiettivi da raggiungere, corredati da indicatori, tempistiche e attori responsabili. Indubbi passi avanti sono stati compiuti e le missioni, almeno quelle civili, hanno raggiunto alcuni degli obiettivi intermedi fissati nelle varie strategie.

Tuttavia, è altrettanto innegabile che il cammino da percorrere nell'assicurare che le donne siano pienamente coinvolte nelle missioni e operazioni PSDC è ancora lungo. La sottorappresentazione delle donne, soprattutto in posizioni di *leadership*, la mancanza di conoscenza e competenze di qualità sulle questioni di genere da parte del personale, l'esistenza di sistemi di monitoraggio e valutazione inefficaci che impediscono una completa responsabilizzazione in materia DPS, nonché risorse inadeguate, rendono l'integra-

²⁰¹ Ad esempio, durante l'incarico di Christiane Burrell in Iraq, è stato ristrutturato il *Female Training Institute*.

²⁰² Si ricorda che, allo stato attuale, non vi sono missioni o operazioni PSDC considerate "family-friendly".

²⁰³ Christiane Burrell fa riferimento anche alla società afghana nel periodo antecedente alla caduta di Kabul e alla restaurazione dell'Emirato Islamico dell'Afghanistan da parte dei Talebani.

zione dell'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza" nelle missioni e operazioni della PSDC insufficiente, soprattutto se confrontata ad altre politiche dell'Unione europea. Affinché la DPS si traduca in politiche più incisive e risorse più abbondanti, gli Stati membri, centrali nel pilastro governativo di cui sono parte le missioni e operazioni PSDC, devono dimostrare una volontà politica forte e coesa, per poi coordinarsi con gli organi dell'Unione coinvolti nel settore, in primis SEAE e Commissione europea. Per far sì che ciò avvenga, può essere utile diffondere buone pratiche, modelli di successo e tutte le esperienze positive che dimostrano l'importanza strategica di queste politiche. Si ricorda, a tal proposito, che il ruolo delle donne nei processi di pace non è solo giusto ma anche vantaggioso e cambiare la vulgata sull'Agenda "Donne, Pace e Sicurezza", focalizzando l'attenzione sui benefici invece che sui costi, renderebbe possibile realizzare progressi significativi. Anche valorizzare la collaborazione internazionale può aiutare ad affrontare in modo più efficace le varie sfide, ad esempio condividendo conoscenze e risorse con l'ONU, organizzazione che ha dato vita all'Agenda. Inoltre, non bisogna dimenticare il ruolo fondamentale ricoperto dalla società civile e dalle sue organizzazioni, con la loro *advocacy* e pressione pubblica, per influenzare la volontà politica e indurre a cambiamenti positivi. Questi attori possono offrire una prospettiva unica e solo attraverso il dialogo e la loro cooperazione è pensabile sviluppare le politiche in materia. Grazie al contributo della società civile si può pensare ad un approccio che vada oltre i dati, pur riconoscendone l'importanza, per mettere al centro le persone, con il loro bisogni, aspirazioni, esigenze e priorità.

In conclusione, nonostante le sfide nell'implementazione dell'Agenda DPS nelle missioni e operazioni PSDC, ci sono le basi per essere ottimisti. L'impegno è di lungo termine, legato a trasformazioni culturali e istituzionali che richiedono tempo, ed è essenziale che l'Unione Europea mantenga un impegno costante, basato su una forte volontà politica, una capacità di imparare dalle esperienze passate e una consapevolezza dell'importanza strategica delle donne. Questo impegno contribuirà a migliorare l'efficacia delle missioni e operazioni, a promuovere la pace e la sicurezza a livello globale e a costruire un mondo più sicuro, giusto e inclusivo per tutti. L'Unione Europea ha l'opportunità e la responsabilità di essere un *leader* globale in questo settore vitale.

Abbreviazioni e Acronimi

CAAC	Children and Armed Conflict
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CIVCOM	Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CMPD	Crisis Management and Planning Directorate
COPS/CPS	Comitato Politico e di Sicurezza
CoS	Chief of Staff
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capability
CSO	Civil Society Organizations
DG	Directorate-General
DhOM	Deputy Head of Mission
DPKO/DPO	Department of Peacekeeping Operations/ Department of Peace Operations
DPS	Donne, Pace e Sicurezza
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ESDC	European Security and Defence College
ESDP	European Security and Defence Policy
EU NAVFOR	European Union Naval Force
EUAM	European Union Advisory Mission
EUBAM	European Union Border Assistance Mission
EUCAP	European Union Capacity Building
EUFOR	European Union Force
EUMA	European Union Mission in Armenia
EUMC	European Union Military Committee
EUMM	European Union Monitor Mission
EUMS	European Union Military Staff
EUPM	European Union Partnership Mission
EUPOL	European Union Police Mission
EUPOL COPPS	European Union Coordinating Office for Palestinian Police Support
EUTM	European Union Training Mission
FPI	(service for) Foreign Policy Instruments
GA	Gender Advisors
GAP	Gender Action Plan
GFP	Gender Focal Point
HoM	Head of Mission
ISPD	Integrated approach for Security and Peace Directorate

JSCC	Joint Support Coordination Cell
MDGs	Millenium Devolpment Goals
MPCC	Military Planning and Conduct Capability
NATO	North Atlantic Treaty Organization
OpCdr	Operation Commander
OSCE	Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa
PAG	Principal Advisor on Gender
PE	Parlamento europeo
PESC/ CFSP	Politica Estera e di Sicurezza Comune/Common Foreign and Security Policy
PMG	Political-Military Group
PSDC/CSDP	Politica di Sicurezza e Difesa Comune/Common Security and Defence Policy
SDGs	Sustainable Development Goals
SEA	Sexual exploitation and abuse
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SECDEFPOL	Security and Defence Policy Directorate
SEDE	European Parliament's Subcommittee on Security and Defence
SGBV	Sexual and gender-based violence
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMRs	Six-Monthly Reports
SMTs	Senior Management Team Meetings
SSR	Security Sector Reform
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UN	United Nations
WPS	Women, Peace and Security

Bibliografia

CHAPPELL L & GUERRINA R., *Understanding the gender regime in the European External Action Service*, vol. 55, n. 2, Bristol, 2020.

GUERRINA, R. AND WRIGHT K.A.M., *Gendering Normative Power Europe: Lessons of the Women, Peace and Security Agenda*, vol. 92, no. 2, Oxford, 2016.

HAKANYAVUZ M., GUNTER M., *The Nagorno-Karabakh Conflict*, London, 2022.

KMEC V., *EU Missions and Peacebuilding: Building Peace through the Common Security and Defence Policy*, London, 2021.

RILEY, H., *Shifting Conceptions of Gender Justice in EU Policy on Women Peace and Security*, Dublin, 2020.

RIZZO A., *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea, in Il Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2016.

Documenti e Rapporti

ALMQVIST J., *Rekindling the Agenda on Women, Peace and Security: can the EU lead by example?* Elcano, 23 March 2021.

Committee on Women's Rights and Gender Equality of the European Parliament, *Opinion of the Committee on Women's Rights and Gender Equality for the Committee on Foreign Affairs on the implementation of the common security and defence policy – annual report 2022*, European Parliament, doc. 2022/2050, 8 November 2022.

Consiglio dell'Unione europea, *Decisione (PESC) 2016/2240 del Consiglio del 12 dicembre 2016 che modifica la decisione 2012/389/PESC relativa alla missione dell'Unione europea per lo sviluppo delle capacità marittime regionali nel Corno d'Africa (EUCAP NESTOR)*, in G.U. L 337, 13 dicembre 2016.

Consiglio dell'Unione europea, *Decisione del Consiglio, del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna*, doc.2010/427, 26 luglio 2010.

Council of the European Union, *A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*, doc. 7371/22, 21 March 2022.

Council of the European Union, *Checklist to ensure gender mainstreaming and implementation of UNSCR 1325 in the planning and conduct of ESDP Operations*, doc. 12068/06, 27 July 2006.

Council of the European Union, *Civilian Operations Commander Operational Guidelines for Mission Management and Staff on Gender Mainstreaming*, doc.12851/18, 8 October 2018.

Council of the European Union, *Comprehensive Approach to the EU implementation of United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security (15671/1/08 REV 1)*, 1 December 2008.

Council of the European Union, *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact*, doc. 14305/18, 19 November 2018.

Council of the European Union, *Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact*, doc. 9588/23, 22 May 2023.

Council of the European Union, *Council Decision (CFSP) 2023/162 of 23 January 2023 on a European Union mission in Armenia (EUMA)*, in G.U. L 22, 24 January 2023.

Council of the European Union, *Council Decision (CFSP) 2023/386 of 20 February 2023 launching the European Union Mission in Armenia (EUMA) and amending Decision (CFSP) 2023/162*, in G.U. L 53, 21 February 2023.

Council of the European Union, *Council Joint Action 2005/575/CFSP of 18 July 2005 establishing a European Security and Defence College (ESDC)*, in G.U. L 194, 26 July 2005.

Council of the European Union, *Draft Strategy and Action Plan to Enhance Women's Participation in Civilian CSDP Missions 2021-2024*, doc. 14885/21, 10 December 2021.

Council of the European Union, *EU Action Plan on Women, Peace and Security (WPS) 2019-2024*, Brussels, doc.11031/19, 5 July 2019.

Council of the European Union, *EU Concept for Military Command and Control- Rev 8*, Brussels, doc. 8798/19, 23 April 2019.

Council of the European Union, *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*, doc. 17107/14, 19 December 2014.

Council of the European Union, *Generic Standards of Behaviour for ESDP Operations*, doc.8373/3/05, 18 May 2005.

Council of the European Union, *Guidelines for Command and Control Structure for Civilian CSDP Missions*, doc. 5095/23, 6 January 2023.

Council of the European Union, *Human Rights and Gender Mainstreaming in Common Security and Defence Policy (CSDP) - First Progress Report*, doc. 8920/18, 16 May 2018.

Council of the European Union, *Human Rights and Gender Mainstreaming in Common Security and Defence Policy (CSDP) - Second Progress Report*, doc. 5674/20, 31 January 2020.

Council of the European Union, *Implementation of UNSCR 1325 and 1820 in the context of training for the ESDP missions and operations – recommendations on the way forward*, doc.13899/09, 30 September 2009.

Council of the European Union, *Implementation of UNSCR 1325 as reinforced by UNSCR 1820 in the context of ESDP*, doc. 15782/3/08.

Council of the European Union, *Implementation of UNSCR 1325 in the context of ESDP*, doc.11932/2/05, 29 September 2005.

Council of the European Union, *Implementation of UNSCRs on Women, Peace and Security in the context of CSDP missions and operations*, doc. 7109/12/12, 6 March 2012.

Council of the European Union, *Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, doc.11948/10, 14 luglio 2010.

Council of the European Union, *Report on the Baseline Study on Integrating Human Rights and Gender into the European Union's Common Security and Defence Policy*, doc. 15726/16, 20 December 2016.

Council of the European Union, *Revised indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the UN Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*, Brussels, doc. 12525/16, 22 September 2016.

DAVIS L., *Falling between two stools: the dangers of over-burdening gender advisor roles*, EPLO, 2 February 2021.

DESMIDT S., *How the women, peace and security agenda is integrated into the EU's gender action plan*, ECDPM, October 2021.

Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO), *Nagorno-Karabakh: EU provides €5 million in humanitarian aid*, News Article, 26 September 2023.

Directorate-general for External Policies Policy Department, *Women in CSDP missions*, European Parliament, December 2017.

DPKO LLU, *Report on Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Operations*, July 2000.

European Parliament, *European Parliament resolution of 19 January 2023 on the humanitarian consequences of the blockade in Nagorno-Karabakh* (2023/2504), in G.U. C 214, 19 January 2023.

European Union, *Treaty on European Union (Consolidated Version), Treaty of Maastricht*, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24 December 2002, 7 February 1992.

GUERRINA, R., CHAPPELL, L. AND WRIGHT, K.A.M, *Transforming CSDP? Feminist Triangles and Gender Regimes*, Journal of Common Market Studies, 56(5), 2018.

L. DEL TURCO, *20 Years of Resolution 1325. A peace and security perspective*, I Quaderni del Centro Studi Difesa Civile, 2/2020.

PETRANGELI F., *Le Missioni Militari dell'Unione europea*, Servizio studi del Senato, XVIII Legislatura, dossier n. 84, 2020.

SAUER P., *Nagorno-Karabakh's Breakaway Government Says It Will Dissolve Itself*, The Guardian, 2023.

SIPRI, *Women in Multilateral Peace Operations in 2022: What is the State of Play?* October 2022.

UN Security Council, *Security Council resolution 1820 (2008) [on acts of sexual violence against civilians in armed conflicts]*, 19 June 2008, S/RES/1820 (2008).

UN Security Council, *Security Council resolution 2250 (2015) [on youth, peace and security]*, 9 December 2015, S/RES/2250 (2015).

UN Security Council, *Security Council resolution 2419 (2018) [on youth in conflict prevention and resolution]*, 6 June 2018, S/RES/2419 (2018).

UN Security Council, *Security Council resolution 2535 (2020) [on youth in conflict prevention and resolution]*, 14 July 2020, S/RES/2535 (2020).

United Nations, *Charter of the United Nations*, 24 October 1945.

Sitografia

<https://commission.europa.eu/>

<https://ecdpm.org/>

<https://eplo.org/>

<https://eur-lex.europa.eu/>

<https://european-union.europa.eu/>

<https://goalkeeper.eeas.europa.eu/registrar/>

<https://peacekeeping.un.org/>

<https://unipd-centrodirittiumani.it/>

<https://www.archiviodisarmo.it/>

<https://www.consilium.europa.eu/>

<https://www.eeas.europa.eu/>

<https://www.europarl.europa.eu/>

<https://www.fedlex.admin.ch/>

<https://www.iss.europa.eu/>

<https://www.realinstitutoelcano.org/>

<https://www.senato.it/>

<https://www.sipri.org/>

<https://www.theguardian.com/>

<https://www.un.org/>

<https://www.un-ilibrary.org/>

<https://www.womenpeacesecurity.org/>