

**Sapienza Università di Roma – Dipartimento Scienze Politiche**

**Corso di Alta Formazione "Donne Pace e Mediazione" – VIII Edizione**

**(a.a. 2024–2025)**

**Direttrice Prof.ssa V. Zambrano**

**Elaborato finale**

**Zoe Aisha Orlandi**

**IL QUADRO DONNE, PACE E SICUREZZA IN SVEZIA: IL PIANO  
D'AZIONE NAZIONALE 2024–2028 TRA ADESIONE ALLA NATO E  
SILENZI DI GENERE**

## **INDICE**

|                                                                                          |          |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>1. NOTA INTRODUTTIVA .....</b>                                                        | <b>3</b> |
| <b>2. ANALISI DI CONTESTO: LA SVEZIA E L'AGENDA DONNE, PACE E SICUREZZA .....</b>        | <b>3</b> |
| <b>3. IL PIANO D'AZIONE NAZIONALE 2024–2028: STRUTTURA, GOVERNANCE E PRIORITÀ.....</b>   | <b>4</b> |
| <b>4. ANALISI DEL PIANO: RISULTATI ATTESI, VERIFICABILITÀ E CRITICHE ...</b>             | <b>5</b> |
| <b>4.1 PARTECIPAZIONE E RUOLI DI GUIDA.....</b>                                          | <b>5</b> |
| <b>4.2 PROCESSI DI PACE E RICOSTRUZIONE POST-CONFLITTO.....</b>                          | <b>5</b> |
| <b>4.3 PROTEZIONE, SALUTE SESSUALE E RIPRODUTTIVA, VIOLENZA DIGITALE.....</b>            | <b>6</b> |
| <b>4.4 INTEGRAZIONE TRASVERSALE, DATI E GOVERNANCE .....</b>                             | <b>6</b> |
| <b>5. LO SCARTO RETORICO: DALLA POLITICA ESTERA FEMMINISTA AL LINGUAGGIO NEUTRO.....</b> | <b>7</b> |
| <b>6. CONCLUSIONI.....</b>                                                               | <b>7</b> |

## 1. NOTA INTRODUTTIVA

Il presente elaborato analizza l'evoluzione del quadro Donne, Pace e Sicurezza (DPS) in Svezia, con particolare attenzione al Piano d'Azione Nazionale 2024–2028 (PAN) e al suo posizionamento tra l'adesione alla NATO del 7 marzo 2024 e il progressivo abbandono della cosiddetta politica estera femminista (PEF), adottata dal governo svedese tra il 2014 e il 2022.

L'analisi adotta una prospettiva di genere nelle relazioni internazionali, un approccio sviluppato a partire dai contributi di studiose come [Ann Tickner](#), [Cynthia Enloe](#) e [Jacqui True](#), che interroga le strutture di potere incorporate nelle istituzioni e nelle politiche di sicurezza, portando alla luce soggetti e dinamiche sistematicamente resi invisibili dalle narrazioni tradizionali. Questo quadro interpretativo è particolarmente pertinente per il caso svedese: consente di valutare non solo cosa il PAN prevede, ma chi viene reso visibile o invisibile nelle sue scelte di governance e di comunicazione, e come le decisioni sull'allocazione delle risorse riflettano gerarchie di priorità politica.

Il contributo si articola su due assi complementari. Il primo esamina il PAN nei suoi obiettivi concreti lungo i quattro pilastri dell'agenda DPS: partecipazione, processi di pace e ricostruzione, protezione (comprese la salute sessuale e riproduttiva e la violenza digitale), ruoli di guida e dati disaggregati per genere. Il secondo osserva il progressivo abbandono della politica estera femminista a favore di un linguaggio di sicurezza neutro rispetto al genere, alla luce del concetto di "silenzamento di genere" elaborato da Wright e Bergman Rosamond: tanto l'omissione delle voci femminili dalle narrazioni strategiche, quanto il silenzamento strutturale dell'uguaglianza di genere nelle comunicazioni ufficiali di stati e organizzazioni internazionali ([Wright & Bergman Rosamond, 2024](#)).

Sul piano metodologico, il contributo combina l'analisi documentale del PAN con il confronto tra tre testi governativi: il comunicato stampa [La Svezia è membro della NATO \(7 marzo 2024\)](#) e la [Dichiarazione di politica governativa a seguito dell'adesione della Svezia alla NATO \(20 marzo 2024\)](#) e la pagina tematica istituzionale sulla Svezia nella NATO. La comparazione si concentra su titolo, apertura e primo paragrafo, con una classificazione della rilevanza di genere (esplicita, generica, assente). L'analisi integra fonti della società civile e indicatori internazionali di contesto.

## 2. ANALISI DI CONTESTO: LA SVEZIA E L'AGENDA DONNE, PACE E SICUREZZA

La Svezia è tra i paesi pionieri dell'agenda DPS: il primo Piano d'Azione Nazionale risale al 2006, seguito da quelli del 2009 e del 2016, con un forte intreccio tra diplomazia multilaterale, integrazione trasversale delle politiche di genere e la stagione della politica estera femminista (2014–2022). [L'indice DPS 2023/2024 la colloca al 3° posto su 177 paesi](#) (punteggio: 0,926), segnale di un contesto istituzionale e sociale favorevole. Sul piano interno, la [Legge contro la discriminazione](#) (2008:567) e due istituzioni chiave, l'Ombudsman per la parità di trattamento e l'Agenzia per la parità di genere, costituiscono l'ossatura delle politiche antidiscriminatorie.

Il quadro Donne, Pace e Sicurezza in Svezia: il Piano d'Azione Nazionale 2024-2028 tra adesione alla NATO e silenzi di genere

Tuttavia, la letteratura invita a non trattare questa tradizione di avanguardia come un dato acquisito. Il cosiddetto "[marchio nordico](#)" della pace, associato all'impegno multilaterale e a una normatività progressista, è stato criticamente decostruito come costruito identitario che va verificato empiricamente caso per caso, distinguendo tra narrazioni e performance effettive. Adottare acriticamente questo schema rischia di oscurare le tensioni interne che il presente elaborato intende invece portare alla luce: il caso svedese è interessante proprio perché la distanza tra retorica e pratica non è né irrilevante né trascurabile.

Il PAN 2024–2028 conferma l'ancoraggio multilivello dell'agenda DPS: richiama esplicitamente la cornice delle Nazioni Unite (Risoluzione 1325/2000 e successive), l'Approccio Strategico dell'UE in materia di Donne, Pace e Sicurezza ([2018](#) e [conclusioni 2022](#)) e la Politica NATO sulla stessa agenda ([luglio 2024](#)). L'adesione alla NATO del 7 marzo 2024 ha spostato l'enfasi nazionale su deterrenza, pianificazione delle forze e interoperabilità, rendendo al contempo più rilevante, e non meno, la coerenza tra gli impegni nazionali in materia di DPS e gli standard dell'Alleanza. Unione Europea e NATO non sono vincoli esterni: sono risorse politiche che la Svezia può usare per blindare i propri impegni contro le pressioni al ridimensionamento.

Il punto critico al centro della letteratura più recente riguarda proprio il registro comunicativo. Wright e Bergman Rosamond mostrano che nella fase di candidatura e in prossimità dell'adesione si è attivato un progressivo silenziamento della politica estera femminista: una riduzione della nomina esplicita dell'agenda DPS nei testi ad alta visibilità, pur in presenza di sostanziale continuità amministrativa. Questo scarto è tanto più significativo se letto attraverso le categorie della prospettiva di genere nelle relazioni internazionali: non si tratta di una semplice questione di etichette, ma della visibilità, o invisibilità, di un quadro politico che orienta risorse, priorità e meccanismi di rendicontazione.

### **3. IL PIANO D'AZIONE NAZIONALE 2024–2028: STRUTTURA, GOVERNANCE E PRIORITÀ**

Il [PAN 2024–2028](#) è articolato in quattro priorità operative: (1) partecipazione paritaria di donne e ragazze alla prevenzione dei conflitti; (2) processi di pace inclusivi e ricostruzione post-conflitto, compresa la partecipazione a questioni di difesa e sicurezza; (3) protezione da tutte le forme di violenza, con priorità alla violenza di genere e alla violenza sessuale nei conflitti, e attenzione esplicita alla violenza digitale e alla salute sessuale e riproduttiva; (4) ruoli di guida ed expertise, con integrazione trasversale della prospettiva di genere, dati disaggregati per sesso ed età e valorizzazione di ruoli di secondo livello nelle organizzazioni internazionali.

Le scelte di governance rivelano una tensione strutturale che vale la pena nominare esplicitamente. Il PAN delega l'attuazione alle agenzie senza dotarle di obiettivi di impatto comuni e misurabili. Affida la tracciabilità delle risorse ai bilanci ordinari senza strumenti di monitoraggio della spesa per genere. Coordina la società civile attraverso un gruppo di lavoro senza garantirle un accesso strutturato e calendarizzato al ciclo decisionale. Sono tre scelte coerenti con la tradizione svedese di integrazione trasversale istituzionale, e tre potenziali

Il quadro Donne, Pace e Sicurezza in Svezia: il Piano d'Azione Nazionale 2024-2028 tra adesione alla NATO e silenzi di genere

vettori di invisibilizzazione: non la scomparsa formale di un'agenda, ma la sua progressiva marginalizzazione nei processi in cui si allocano attenzione e risorse.

La priorità geografica sull'Ucraina è l'unica scelta esplicitamente motivata da ragioni di politica estera, e per questo è anche la più leggibile nella sua logica: la Svezia concentra le risorse dove ha più leva geopolitica. Il problema non è la scelta in sé, ma l'assenza di una cornice che la relativizzi, ovvero una dichiarazione di paesi prioritari con criteri trasparenti, che eviti di far sembrare l'agenda DPS una politica regionale anziché universale.

Le organizzazioni della società civile, [Operation 1325, WILPF Svezia e Kvinna till Kvinna](#), documentano queste tensioni con precisione. Segnalano la scomparsa dei riferimenti al coinvolgimento di uomini e ragazzi, l'eliminazione di elementi di disarmo e di riforma del settore della sicurezza, e una clausola sull'integrazione trasversale formulata in modo sufficientemente vago da autorizzare attuazioni selettive. La lacuna più grave, dal punto di vista della prospettiva di genere, riguarda l'intersezionalità: il PAN menziona "gruppi vulnerabili" senza definire come le vulnerabilità si compongano, né offrire criteri operativi per analizzarle. È esattamente il tipo di silenzio che la prospettiva di genere nelle relazioni internazionali insegna a leggere: non ciò che il documento dice, ma ciò che sceglie di non dire — e che, non detto, non viene misurato, non viene finanziato, non viene presidiato.

#### **4. ANALISI DEL PIANO: RISULTATI ATTESI, VERIFICABILITÀ E CRITICHE**

Questa sezione esamina il PAN su due piani complementari: la plausibilità degli obiettivi attesi lungo i quattro pilastri dell'agenda DPS, e la tenuta di quelle scelte alla luce della critica femminista. I due livelli non vengono trattati separatamente perché le lacune emergono proprio dove la logica orientata ai risultati si incrocia con le omissioni di governance.

##### **4.1 PARTECIPAZIONE E RUOLI DI GUIDA**

Il PAN lega la leva di coscrizione aperta a tutti i generi, vigente dal 2018, al miglioramento della distribuzione di genere nei ruoli apicali delle Forze Armate. Si tratta di un nesso causale impegnativo: la letteratura sulle forze armate mostra che l'accesso non garantisce automaticamente potere decisionale o trasformazione culturale, e che permangono ostacoli strutturali in termini di avanzamento di carriera, fidelizzazione del personale e cultura organizzativa. La stessa Alleanza Atlantica ha riconosciuto questo limite nella sua Politica sulla DPS del 2024, distinguendo tra partecipazione formale e partecipazione "piena, eguale, sicura e significativa".

Perché l'argomento del PAN si traduca in risultati sono necessari obiettivi specifici per grado e unità, indicatori disaggregati sulla fidelizzazione del personale, e un'analisi della cultura organizzativa che vada oltre i numeri. Il banco di prova più rigoroso sarà l'integrazione della prospettiva di genere nelle esercitazioni e nella valutazione post-esercizio della difesa totale.

##### **4.2 PROCESSI DI PACE E RICOSTRUZIONE POST-CONFLITTO**

Il quadro Donne, Pace e Sicurezza in Svezia: il Piano d'Azione Nazionale 2024-2028 tra adesione alla NATO e silenzi di genere

Il Piano chiede di rafforzare la partecipazione delle donne ai processi di pace e di promuovere la cooperazione con la società civile locale, con una concentrazione sull'Ucraina. La distinzione tra presenza numerica e influenza sostanziale è centrale nella letteratura femminista sulle negoziazioni di pace: i rapporti annuali del PAN dovrebbero rendicontare entrambe le dimensioni. Indicatori minimi: presenza qualitativa nelle delegazioni svedesi; clausole di genere nei programmi di stabilizzazione; sostegno con risorse riconoscibili alle organizzazioni femminili locali.

#### **4.3 PROTEZIONE, SALUTE SESSUALE E RIPRODUTTIVA, VIOLENZA DIGITALE**

Il PAN introduce positivamente la violenza digitale e la salute sessuale e riproduttiva nel perimetro della protezione. Le [organizzazioni della società civile](#) segnalano però il rischio di una ri-femminilizzazione della protezione: se l'accento sui servizi non è affiancato da strumenti che garantiscano autonomia e dal ripristino di leve come la riforma del settore della sicurezza, la protezione si arresta alla dimensione di assistenza senza aggancio trasformativo ai processi di pace. Dal punto di vista [dell'economia politica femminista sviluppata da Jacqui True](#), la protezione rimane insufficiente se non è accompagnata da interventi sulle condizioni strutturali — economiche e istituzionali — che rendono le donne vulnerabili in primo luogo. Indicatori minimi: numero di iniziative in materia di salute sessuale e riproduttiva e formazione del personale; protocolli di rendicontazione sulla violenza sessuale nei conflitti; strumenti contro la violenza digitale nelle operazioni.

#### **4.4 INTEGRAZIONE TRASVERSALE, DATI E GOVERNANCE**

Il PAN richiede dati disaggregati e una rendicontazione orientata ai risultati. La scelta di finanziare l'agenda "dentro i bilanci" ordinari esige strumenti di tracciabilità della spesa per evitare che l'integrazione equivalga a invisibilizzazione: indicatori di bilancio sensibili al genere nelle linee pertinenti, un allegato finanziario annuale al rapporto del PAN e un collegamento esplicito tra allocazioni e risultati misurabili.

Sul piano della governance, l'analisi delle organizzazioni della società civile rileva una tensione tra l'intento di spostare l'agenda DPS nei processi ordinari e l'assenza di linee guida comuni: il Piano non fissa obiettivi di impatto condivisi né una chiara ripartizione di responsabilità, e non prevede un piano di attuazione presso il Ministero degli Esteri. La consultazione con la società civile nel ciclo di elaborazione viene giudicata più debole rispetto al Piano precedente, con un ruolo ridimensionato del gruppo di lavoro storico e minore trasparenza. Ridurre il ruolo delle organizzazioni femministe non è un dettaglio procedurale: significa escludere dal ciclo politico un produttore di conoscenza situata che le istituzioni statali non possono replicare dall'interno, e rivela come vengano gerarchizzati saperi e voci anche in un sistema che si vuole femminista.

La novità del clima come fattore di rischio è un aggiornamento coerente con le più recenti analisi di sicurezza; tuttavia, la formulazione resta generica quanto alle modalità di integrazione. Complessivamente, il PAN fornisce un quadro normativo-organizzativo completo: gli obiettivi sono plausibili, ma restano da documentare attraverso i rapporti annuali.

Il quadro Donne, Pace e Sicurezza in Svezia: il Piano d'Azione Nazionale 2024-2028 tra adesione alla NATO e silenzi di genere

La qualità del sistema di indicatori su ruoli di guida, salute sessuale e riproduttiva, violenza digitale e Ucraina costituirà il principale banco di prova dell'attuazione.

## **5. LO SCARTO RETORICO: DALLA POLITICA ESTERA FEMMINISTA AL LINGUAGGIO NEUTRO**

Per osservare la distanza tra politica e narrazione, si analizzano due testi governativi: il comunicato stampa [\*La Svezia è membro della NATO \(7 marzo 2024\)\*](#) e la [\*Dichiarazione di politica governativa a seguito dell'adesione della Svezia alla NATO \(20 marzo 2024\)\*](#).

Nel comunicato del 7 marzo il lessico è esclusivamente istituzionale: adesione, difesa collettiva, 32° membro, senza alcuna menzione dell'agenda DPS, della Risoluzione 1325 o della politica estera femminista. La cornice di significato è la piena integrazione nella difesa collettiva. Anche la pagina tematica istituzionale sulla Svezia nella NATO adotta un registro informativo su ruoli, storia e compiti, mantenendo la parità di genere come valore di sfondo ma senza nominarla come agenda. Sul piano analitico, ciò configura un caso di rilevanza assente.

Nella successiva Dichiarazione del 20 marzo, la priorità comunicativa riguarda deterrenza, articolo 5 del Trattato Atlantico, minaccia russa e ripartizione degli oneri; "parità di genere" compare fra i valori che la Svezia "continuerà a promuovere", ma l'agenda DPS e la Risoluzione 1325 non sono nominate. La rilevanza è classificabile come generica: il genere come principio di sfondo, non come agenda politico-operativa.

Questo schema conferma l'ipotesi del silenziamento di genere di Wright e Bergman Rosamond, e risulta tanto più paradossale se si considera che nel luglio 2024 la NATO stessa ha adottato una Politica sulla DPS che richiede l'integrazione trasversale della prospettiva di genere in tutti e tre i suoi compiti fondamentali: la riduzione di rilevanza nella comunicazione svedese non deriva da un allontanamento dell'Alleanza dal paradigma di genere, ma avviene mentre quest'ultima lo rafforza.

Si pone qui una questione di coerenza tra politica dichiarata e narrazione pubblica: non basta che l'agenda DPS esista nei documenti tecnici se non è nominata dove si costruisce il significato politico. Nella prospettiva di Cynthia Enloe, quando un quadro politico scompare dai testi di vertice, scompare anche dalla gerarchia dell'attenzione politica, con effetti reali su risorse, priorità e meccanismi di rendicontazione. Una bassa rilevanza dell'agenda DPS nei testi di vertice produce effetti che il sistema di rapporti annuali del PAN dovrà compensare con la prova dei risultati.

## **6. CONCLUSIONI**

L'analisi del PAN 2024–2028 restituisce il ritratto di uno strumento tecnicamente maturo, che non regge tuttavia alla prova di una lettura di genere più esigente. Le tre fragilità identificate non sono difetti marginali: toccano il cuore di ciò che distingue una politica DPS trasformativa da una meramente amministrativa.

Il quadro Donne, Pace e Sicurezza in Svezia: il Piano d'Azione Nazionale 2024-2028 tra adesione alla NATO e silenzi di genere

La prima e più visibile è la distanza tra politica e narrazione pubblica. Che la Svezia abbia scelto di comunicare la propria adesione alla NATO in un registro interamente neutro rispetto al genere, mentre l'Alleanza stessa rafforzava i propri standard in materia di donne, pace e sicurezza, non è una dimenticanza: è una scelta retorica con conseguenze politiche concrete. Nella prospettiva di Enloe, i quadri politici che non vengono nominati nei testi di vertice non vengono presidiati nei cicli di bilancio, nei piani operativi, nelle valutazioni di impatto. Il PAN prova a compensare con la rendicontazione annuale, ma un sistema di responsabilità che esiste solo nei documenti tecnici è strutturalmente fragile.

La seconda fragilità, la concentrazione geografica sull'Ucraina, è comprensibile nella sua logica di sicurezza. La geografia dei Piani d'Azione Nazionali, tuttavia, tende a seguire le priorità politiche dei paesi che li adottano più che la distribuzione effettiva dei bisogni: una dinamica che espone l'agenda DPS al rischio di apparire strumentale, applicata con maggiore vigore dove gli interessi strategici coincidono con i valori dichiarati, e con minore energia dove invece divergono. I dati sulla [mortalità femminile nella Striscia di Gaza](#) e sui relativi [fabbisogni di salute sessuale e riproduttiva](#), così come le [tendenze preoccupanti di violenza sessuale nelle province orientali della Repubblica Democratica del Congo](#), documentano bisogni che non diminuiscono per il fatto di essere meno centrali nell'agenda europea. Un PAN che non costruisce un portafoglio geografico equilibrato perde non solo universalità normativa, ma la capacità di apprendimento comparativo che è uno degli asset più preziosi di un paese con la storia e le risorse della Svezia.

La terza fragilità è strutturale e riguarda il come dell'integrazione trasversale. L'alleggerimento di leve tipiche della stagione della politica estera femminista — il coinvolgimento di uomini e ragazzi, la riforma del settore della sicurezza e del disarmo, l'intersezionalità come metodo operativo — non è una semplificazione innocua: riduce la capacità del PAN di agire sulle cause profonde della violenza e dell'esclusione, spostando l'accento su prestazioni di servizio senza un equivalente investimento su potere e trasformazione. In assenza di strumenti espliciti di tracciabilità della spesa, il rischio concreto è che "integrare nei bilanci ordinari" significhi, nella pratica, rendere invisibile ciò che si dichiara di voler misurare.

Alla luce di queste fragilità, alcune direzioni di sviluppo meriterebbero di essere esplorate. Prima: ridare visibilità politica all'agenda DPS nel discorso strategico, sfruttando la Politica NATO del 2024 come leva di coerenza. Seconda: diversificare il portafoglio geografico con paesi prioritari aggiuntivi, fissando indicatori specifici per la violenza sessuale nei conflitti e la salute sessuale e riproduttiva. Terza: ripristinare le leve strutturali ridimensionate e rafforzare il ruolo delle organizzazioni non governative femministe come partner di co-produzione delle politiche, non come interlocutrici consultate, ma come produttrici di conoscenza situata con diritto di accesso strutturato al ciclo politico. Quarta: rendere visibili i flussi di risorse attraverso indicatori di bilancio sensibili al genere e un allegato finanziario annuale al rapporto del PAN.

Paradossalmente, la Svezia opera oggi in un contesto più favorevole che in passato: Unione Europea e NATO hanno aggiornato i propri standard in materia di donne, pace e sicurezza, offrendo una pressione tra pari utilizzabile per blindare gli impegni nazionali. La tenuta del

Il quadro Donne, Pace e Sicurezza in Svezia: il Piano d'Azione Nazionale 2024-2028 tra adesione alla NATO e silenzi di genere

PAN dipenderà dalla capacità di fare politica — e non solo amministrazione — dell'agenda DPS: portare voce dove prevale il silenzio, risorse dove vi è sproporzione di bisogni, strutture trasformative dove oggi vi sono servizi senza potere. Come ha scritto Ann Tickner, le relazioni internazionali non sono mai asessuate: il genere è sempre già presente nelle scelte di sicurezza, visibile o no. La Svezia, che ha avuto il coraggio di nominarlo, non dovrebbe smettere di farlo adesso.