

## ARTICLES CENTRALS

# La 1325 i la noció de seguretat: disjuntives i transcendència

Ana Velasco

Analista de seguretat feminista i membre de Women In International Security (WIIS)

Les dones estem més segures avui que fa dues dècades? Faig aquesta pregunta a propòsit del vintè aniversari de l'aprovació d'una resolució històrica al Consell de Seguretat de l'Organització de les Nacions Unides (ONU). El 31 d'octubre de l'any 2000, per primera vegada en la història de l'organisme, el debat va abordar el paper de les dones en la pau i la seguretat internacionals. En la Resolució 1325, el Consell de Seguretat insta els governs i altres actors a prendre mesures per a la implementació d'una sèrie d'accions sobre la participació i protecció de les dones en situacions de conflicte i contextos posteriors a tot el món. És, a més, la primera d'una sèrie de deu resolucions de l'ara anomenada Agenda sobre Dones, Pau i Seguretat. Però el veritable mèrit de la 1325 està en el llarg i difícil treball previ de les activistes feministes que van propiciar el *momentum* perquè la resolució fos aprovada.

La 1325 va néixer, doncs, com un projecte que camina per dues rutes. Una és la traçada des de les capacitats i limitacions que té com a producte legal del Consell de Seguretat, l'organisme que té "la responsabilitat primordial del manteniment de la pau i la seguretat internacionals".<sup>1</sup> És vinculant, però no té mecanismes per assegurar-ne el compliment. L'altra ruta es deu a la concepció i expectatives que les impulsores de la Resolució van tenir sobre els seus èxits i aplicacions. Aquesta doble filiació, però, no està exempta de conflictes. Al cor de la Resolució 1325 es troba el que Cynthia Cockburn descriu com el "delicat llenguatge de la seguretat".<sup>2</sup> Què diu la Resolució 1325 sobre aquest concepte? A quina visió i context respon? On queda la "seguretat" després de vint anys de vida de la Resolució? En les següents línies em proposo donar resposta a

aquestes preguntes, alhora que poso en perspectiva la vigència del document.

## **“ Al cor de la Resolució 1325 es troba el “delicat llenguatge de la seguretat”. Què diu la Resolució sobre aquest concepte? ”**

A banda de les mencions al Consell de Seguretat com a autor de la Resolució, la paraula “seguretat” només s’esmenta en tres ocasions en el text de la 1325. Aquestes mencions apareixen de la mà del concepte “pau” i amb la connotació “internacional” per a tots dos. Des d’aquest punt de vista, la lectura del concepte està clarament emmarcada en els objectius del Consell: “Determinar l’existència d’una amenaça a la pau o un acte d’agressió” i actuar, per la via diplomàtica o mitjançant l’autorització de l’ús de la força per “mantenir o restaurar la pau i seguretat internacionals”. Això vol dir que la seguretat s’entén com el control, militar si es jutja necessari, sobre les amenaces o aquells actes identificats com a agressió pels Estats membres. Una amenaça o agressió cap al sistema internacional, és a dir, cap a l’*statu quo*, i en essència, cap a l’exercici de la seva sobirania. En aquesta línia, l’aportació que fa la Resolució és vincular la protecció d’aquest sistema a l’admissió de l’impacte diferenciat dels conflictes armats en les dones i nenes, i a la importància de la seva participació “en els processos de pau per al manteniment i promoció de la pau internacional”.<sup>3</sup>

L’avantsala perquè el Consell de Seguretat finalment admetés allò que el feminisme –especialment pacifista– feia dècades que denunciava, va ser l’aclaparadora evidència dels conflictes armats dels anys noranta. En primer lloc, la “pau” que la fi de l’anomenada Guerra Freda hauria propiciat segons algunes lectures, va ser posada en dubte amb les guerres a l’antiga Iugoslàvia, el genocidi a Rwanda i les guerres a la República Democràtica del Congo. En aquests indrets les dones van patir de manera particular. Per descomptat, els casos de les violacions massives com a eina genocida i, de forma general, la violència sexual com a arma de guerra ja havien succeït en altres conflictes, però aquesta va ser la primera vegada que van adquirir rellevància en mitjans internacionals. Aquesta visibilitat també va ser impulsada per activistes que

van denunciar els casos en fòrums multilaterals i van exigir la implementació de mecanismes per aturar-los i, especialment, evitar que es tornessin a repetir.

Les activistes que van emprendre el difícil i complex treball de lobby de la Resolució va ser el Grup de Treball d'Organitzacions no Governamentals sobre Dones, Pau i Seguretat. Tot i així, en aquest Grup hi havia visions diverses. Per exemple, una de les organitzacions participants, la *Women's International League for Peace and Freedom (WILPF)*, treballa amb una visió pacifista des de 1915. Però també hi havia altres organitzacions de caràcter menys especialitzat que no compartien els valors pacifistes i antimilitaristes. Aquests actors van advocar per un document pragmàtic que es limités a protegir les dones en situacions de conflicte sense qüestionar el sistema que les provoca. En altres paraules, fer la guerra més segura per a les dones en comptes de prevenir-la.<sup>4</sup> Malgrat les diferències, que un grup d'organitzacions de la societat civil liderat per dones incidís en la tasca del Consell de Seguretat no és un èxit menor. El Consell és l'òrgan més poderós del sistema de Nacions Unides, el més estatista, militarista -per tant, patriarcal-, i el menys democràtic.

## **“ Les feministes van adoptar el canvi de paradigma de la seguretat humana i, a més, van donar especificitat de gènere al concepte ”**

Llavors, quin és l'enteniment comú del concepte de seguretat en el Grup? El punt de partida per respondre aquesta pregunta és el concepte de seguretat humana. L'any 1994 el Programa de Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD) el va proposar com un enfocament alternatiu a la seguretat centrada en l'Estat; es refereix a la seguretat humana com un assumpte universal i que col·loca les persones com a eix central. En essència, fa una crítica a les concepcions militars de la seguretat. Les feministes van adoptar aquest canvi de paradigma i, a més, van donar especificitat de gènere al concepte.<sup>5</sup> Aquest va ser, per a elles, el significat del títol del Grup i de l'Agenda: Dones, Pau i Seguretat. Altres documents rellevants per a la 1325 són la Declaració i Plataforma d'Acció Beijing de 1995, en concret el capítol sobre dones i conflictes armats, i el Pla

d'Acció de Namíbia.

Les diferències en la interpretació que els Estats membres del Consell van fer dels valors de la Resolució va ser palpable tan sols un any després de la seva aprovació. A la tardor de 2001, els Estats Units, un dels cinc membres permanents, van donar inici a la “Guerra contra el Terrorisme”. Pel que fa a l’Agenda, una de les conseqüències més perniciososes d’aquesta iniciativa imperialista va ser la securització de les dones. En primer lloc, el govern nord-americà va utilitzar la situació de les dones a l’Afganistan com una excusa per a la invasió del país. Calia “salvar” les dones musulmanes, segons paraules de la llavors Primera Dama.<sup>6</sup> Per altra banda, es va utilitzar amb finalitats propagandístiques el desplegament de dones a l’exèrcit com a prova de la “superioritat moral d’Occident” en contrast amb “l’enemic”, com va il·lustrar el rescat de Jessica Lynch a l’Iraq.<sup>7</sup>

## **“ Les diferències en la interpretació que els Estats membres del Consell van fer dels valors de la Resolució va ser palpable tan sols un any després de la seva aprovació ”**

Precisament és en la relació amb institucions marcial on la 1325 troba el terreny més inestable. La Resolució no fa una menció literal a la inclusió de més dones a les forces armades. De fet, com he esmentat anteriorment, algunes de les impulsores tenen visions explícitament antimilitaristes. Tanmateix, sí que fa èmfasi en la presència de dones en espais de presa de decisions encaminats al foment de la pau i la seguretat. Sota el funcionament actual de la majoria dels Estats, això inclou els alts comandaments de les forces armades. Per això, Cockburn considera que la redacció i disposicions de la Resolució la deixen cooptable pel militarisme. I no és que les impulsores no s’haguessin adonat d’aquesta possibilitat, al contrari. S’ha dit que, si s’hagués adoptat un to emfàtic en contra del militarisme, probablement la Resolució no hauria estat aprovada. El fet és que hi ha Estats i aliances militars que s’han aproximat a aquesta disjuntiva des d’una agenda presumiblement feminista, mentre que d’altres

s'han limitat a obrir alguns espais a dones sense qüestionar a fons les premisses androcèntriques de les institucions.

La vinculació militarista de la Resolució té, a més, una altra vessant complicada. Si la seguretat s'entén com una amenaça externa, quelcom d'"allà fora", el concepte de seguretat perpetua dinàmiques de poder Nord-Sud.<sup>8</sup> En una anàlisi de l'operació de les jerarquies racials globals en els principals instruments d'implementació de l'Agenda, els Plans d'Acció Nacionals, Toni Haastrup i Jamie J. Hagen van concloure que es considera que només "certs tipus de dones" requereixen la intervenció de les Missions d'Operació de Pau i que, invariablement, aquestes dones resideixen en els contextos del "Sud Global" (2020). Això implica que les dones en situació d'inseguretat, segons aquests països, no es troben dins de les seves fronteres. No obstant, n'hi ha prou amb escoltar activistes locals per qüestionar aquesta premissa. Un cas exemplar és el reporti de la Investigació Nacional sobre Dones i Nenes Indígenes Desaparegudes i Assassinades al Canadà, publicat el 2019, que conclou que aquestes dones són víctimes d'un genocidi. Aquest país és, per cert, líder en l'aplicació de la 1325.

## **“ La Resolució 1325 va suposar un gir a la discussió sobre dones en situacions de conflicte, però té limitacions conceptuals significatives ”**

Una altra limitació és que (in)seguretat no vol dir el mateix al "Sud Global" i al "Nord Global". El cas de l'Amèrica Llatina és freqüentment citat per aquest motiu.<sup>9</sup> La regió ha tingut relativament pocs conflictes bèl·lics entre Estats des de finals del segle XIX en comparació amb altres regions, però té les taxes més altes de violència del món. A més a més, aquesta violència és estructural, té gènere i les dones la pateixen de manera particular. Per exemple, onze dones són assassinades amb violència cada dia a Mèxic. Aquest tipus d'amenaça a la seguretat de les mexicanes no s'escapa de la contextualització de la seguretat humana amb enfocament de gènere, però sí de la visió dominant del Consell de Seguretat: aquestes morts no són una amenaça a la "pau i seguretat internacionals". Però, es pot parlar de "pau" en un país amb taxes d'homicidi

tan altes i impunitat rampant? Com afirma Claudia Card, un Estat que permeti als seus ciutadans matar-ne d'altres (sigui quin sigui el seu caràcter) sense autorització, no pot proporcionar seguretat bàsica a cap d'ells.<sup>10</sup>

A propòsit de la darrera frase, aquesta disjuntiva entre el que seria seguretat per a les dones respecte aquella dels Estats és evident si es revisa el concepte del *contínuum* de la violència. Tot i que s'acostumen a distingir les fases d'una guerra o d'un conflicte per conveniència metodològica, la veritat és que en la praxi això és summament difícil de determinar. És a dir, els conflictes, des del punt de vista dels Estats, poden ser esdeveniments amb un principi i un final clarament delimitats, però no és així per a les persones. A més, el gènere es manifesta en la violència que flueix a través de totes aquestes fases i, fins i tot, en els processos de pacificació. Un exemple és l'intent d'assassinat de l'estiu passat a Kabul contra la política afganesa Fawsia Koofi, una de les poques dones que participa en les negociacions de pau. La participació de les dones en aquests processos va ser precisament una de les pedres angulars de la 1325. Tot i així, el fràgil concepte de seguretat es trenca quan les mateixes pacificadoras es juguen la vida per aturar el que en teoria s'hauria resolt "protegint la seguretat internacional" l'any 2001.

## **“ Malgrat els obstacles, la Resolució 1325 i l'Agenda obren espais perquè, des d'un àmbit no estatal, es pugui (re)definir el concepte d'(in)seguretat ”**

Finalment, val la pena revisar els contrastos del concepte davant la COVID-19. Per començar, resulta evident que els Estats no estaven preparats per fer front a una pandèmia d'aquestes dimensions, que no es van anticipar escenaris de prevenció ni accions de contenció efectius, i que no se'ls va donar suficient prioritat. De què serveix tenir soldats entrenats i armats per intervenir en el cas d'una "amença a la seguretat internacional" si el personal mèdic no té recursos per salvar vides? I no només això. El personal mèdic també té rostre femení en la major part del món. A causa dels

estereotips i la precarietat laboral imperants, les dones estan sobrerrepresentades en el sector de les cures. I, per descomptat, és impossible ignorar l'augment en els índexs de violència domèstica. Les dones no estan segures a casa seva. Les històries que es van donar a conèixer a través de la premsa en mesos anteriors a l'Argentina, Turquia, el Regne Unit o Sud-àfrica, i en molts altres països, estan molt allunyades de ser temes per a la "pau i seguretat internacionals".

En definitiva, la Resolució 1325 va suposar un gir en la discussió sobre dones en situacions de conflicte, però té limitacions conceptuals significatives. En aquest assaig m'he limitat a assenyalar algunes de les tensions més importants pel que fa al concepte de seguretat. Un punt important és que la 1325 és una resolució suficientment diagnosticada. Diverses autores en múltiples contextos s'han dedicat a identificar els problemes, els reptes i a oferir solucions. Algunes de les més prominents, com Laura J. Shepherd i Paul Kirby, fins i tot han assenyalat que, a causa de les tensions inherents del document, és gairebé impossible que l'Agenda impulsi un gir radical. És a dir, que actui com a detonant d'un canvi de paradigma profund sobre com s'entén i procura la seguretat.<sup>11</sup>

Al meu entendre, malgrat els obstacles, la Resolució 1325 i l'Agenda són pivots per continuar esmentant les persistències i adaptacions del patriarcat i hi ha evidència que obren espais perquè, des d'un àmbit no estatal, es pugui (re)definir el concepte d'(in)seguretat. Si no, com bé s'ha criticat constantment, deixar algunes dones en llocs de presa de decisions seguirà sent un petit preu a pagar a canvi que el sistema continuï essencialment inalterat. L'evidència dels últims vint anys demostra que no totes les dones estem més segures. Però és més important el fet que aquesta tasca precedeix l'Agenda mateixa. Les llavors de la 1325 es van plantar en les albors de la Societat de Nacions, l'organització antecessora de l'ONU. No es tracta d'esperar punts d'inflexió, com una crisi de violència contra les dones, o el mateix aniversari de la Resolució; és que no podem parar.

1. Consell de Seguretat de l'Organització de les Nacions Unides

2. Cockburn, C. (2012) "Snagged on the Contradiction: NATO, Resolution 1325, and Feminist Responses." *Women in Action*, pàgs. 48-57.

3. UN Security Council (2000), Resolution 1325.
4. Weiss, C. (2011) "We Must Not Make War Safe for Women," Open Democracy, Maig 24. Disponible a: <https://www.opendemocracy.net/5050/cora-weiss/we-must-not-make-war-safe-for-women>
5. Cockburn, op. cit.
6. Abu-Lughod, L. (2002) "Do Muslim women really need saving? Anthropological reflections on cultural relativism and its others," American anthropologist, 104 (3), pàgs. 783-790.
7. Khalid, M. (2011) "Gender, orientalism and representations of the 'Other' in the War on Terror", Global Change, Peace & Security, 23:1, pàgs.15-29.  
DOI:10.1080/14781158.2011.540092
8. Parashar, S. (2019) "The WPS Agenda: A Postcolonial Critique", a Sarah E. Davies and Jaqui True, eds., The Oxford Handbook of Women, Peace and Security, ed., (Oxford University Press: 2019).
9. Drumond, P. and Rebelo, T. (2020) "Global pathways or local spins? National Action Plans in South America", International Feminist Journal of Politics. DOI: 10.1080/14616742.2020.1783339
10. Card, C. (2010) "Genocide is social death", en Confronting Evils: Terrorism, Torture, Genocide, Cambridge: Cambridge University Press, (pàgs. 237-266).
11. Kirby, P. and Shepherd, L. J. (2016) "The Futures Past of the Women, Peace and Security Agenda", International Affairs 92 (2), pàgs. 373-392.

## **SOBRE L'AUTORA**

Ana Velasco és analista de seguretat feminista. Es va llicenciar en Relacions Internacionals per l'Institut Tecnològic i Autònom de Mèxic i compta amb un Màster en Gènere, Violència i conflicte de la Universitat de Sussex (Regne Unit) i amb un altre en Dret Internacional i Relacions Internacionals per la Universitat de Granada. A punt d'iniciar els estudis de doctorat, actualment és investigadora i membre de l'ONG nord-



americana Women In International Security. Recentement ha guanyat el concurs internacional d'assaig "1325 And Beyond".

Aquesta és una versió traduïda de l'article publicat originalment en castellà.

Fotografia: © UN Women Asia and the Pacific.