

L'agenda internacional de dones, pau i seguretat: balanç dels primers 15 anys i propostes d'acció per a Catalunya

N. 13 · Març 2016

ISSN: 2014-2765 DL: B 7723-2016

Maria FANLO TORRECILLA

Elena GRAU BIOSCA

Sabina PUIG CARTES

Quinze anys després de l'aprovació de la Resolució 1325 del Consell de Seguretat de les Nacions Unides, la comunitat internacional fa balanç de la seva agenda sobre dones, pau i seguretat. En l'àmbit de les Nacions Unides, l'elaboració de l'Estudi Global sobre la Implementació de la Resolució 1325 constitueix un valuós instrument per avaluar aquest recorregut i fer una crida a l'acció futura. El debat sobre la resolució s'ha portat també a casa nostra, en una Jornada de treball internacional organitzada per l'ICIP, on es va fer una reflexió sobre tot allò aconseguit, les qüestions que resten pendents, les perspectives que s'obren i les recomanacions pertinents que se'n deriven. Aquest document té per objectiu reflectir el balanç que s'ha fet i, amb els ulls posats en els nous reptes que planteja l'actualitat local i internacional, proposar una sèrie de mesures que es podrien prendre des de Catalunya per reforçar l'agenda de dones, pau i seguretat.¹

Context

El Consell de Seguretat de les Nacions Unides (ONU, d'ara endavant) va aprovar la resolució 1325 sobre Dones, Pau i Seguretat (RCS1325) el 31 d'octubre de l'any 2000. L'aprovació d'aquesta resolució va marcar un punt d'inflexió en la inclusió de les dones i la perspectiva de gènere en els esforços de construcció de pau i va donar inici a l'agenda internacional sobre dones, pau i seguretat.

Orígens i recorregut de la RCS 1325

La resolució subratlla la importància de la participació activa i en peu d'igualtat de les dones en la construcció de la pau i en la prevenció dels conflictes violents, i de la seva inclusió en els àmbits de presa de decisions i en les operacions de pau. També fa èmfasi en les necessitats específiques de protecció de les dones i les nenes en els contextos de conflicte armat, i subratlla la responsabilitat dels Estats de posar fi a la impunitat en relació amb els greus crims comesos contra dones i nenes.

L'adopció d'aquesta resolució va néixer fruit de l'esforç i el treball dut a terme durant dècades per part d'organitzacions de dones per aconseguir que la qüestió de les dones, la pau i la seguretat fos considerada un assumpte rellevant en l'àmbit internacional i de la seva capacitat de teixir aliances amb diferents actors, incloent l'ONU i els governs. La Convenció per a l'Eliminació de Totes les Formes de Discriminació Contra la Dona (1979) va ser el primer instrument jurídic internacional adoptat específicament per al reconeixement i protecció dels drets de les dones. Anys més tard, l'any 1995, la celebració de la Quarta Conferència mundial sobre la dona, a Beijing, va suposar un altre important punt d'inflexió per a l'agenda internacional d'igualtat de gènere. Entre d'altres coses, va abordar directament la preocupació sobre les dones i els conflictes armats. L'any 1998, durant la sessió de la Comissió de la Condició Jurídica i Social de la Dona (CSW per les seves sigles en anglès), aquesta qüestió va adquirir encara més força.

El 2000 van tenir lloc dos altres esdeveniments que van acabar d'adobar el terreny per a l'adopció de la

RCS 1325: la celebració de Beijing +5 i una nova sessió de la CSW. En aquests dos espais es va posar de manifest l'estreta relació entre igualtat, desenvolupament i pau i la importància de la participació activa de les dones en aquests àmbits. Les organitzacions de dones van aprofitar la conjuntura per donar impuls a les seves demandes promovent l'adopció d'una resolució sobre la matèria per part del màxim òrgan internacional en matèria de conflictes, pau i seguretat: el Consell de Seguretat de l'ONU. Ho van aconseguir el 31 d'octubre de 2000 amb l'aprovació de la RCS1325.

Des de llavors, el Consell de Seguretat ha aprovat set resolucions més²- 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) i 2242 (2015)- que han ampliat i complementat la primera, concretant i operacionalitzant continguts i conceptes. L'última, la resolució 2242, aprovada l'octubre de 2015, serà tractada en un apartat posterior.

Els Plans d'Acció Nacional (PAN) han constituït un dels principals mecanismes d'implementació de la RCS1325 per part dels Estats.

Un total de 55 països³ han aprovat un PAN amb l'objectiu d'adaptar a cada context local el contingut de l'agenda sobre dones, pau i seguretat. Els PAN són una eina que permet als governs articular les seves prioritats polítiques i coordinar la implementació de la resolució 1325 en l'àmbit estatal. Encara que són els governs els que han de liderar el procés, ja que seran els principals responsables d'implementar les polítiques que se'n deriven, la interacció entre diferents actors, i de manera especial la societat civil, és essencial per al bon disseny, implementació, funcionament i avaluació de qualsevol PAN.

Durant la Jornada sobre la RCS 1325 organitzada per l'ICIP, es va abordar la implementació dels PAN en alguns casos concrets. Sobre el PAN espanyol adoptat el 2007, es va fer referència a la manca de partides pressupostàries per implementar-lo. També es va expressar cert recel quant a la prioritització per part del PAN de certs aspectes, com l'augment de la participació de les dones en els estaments militars. A les portes d'un possible segon PAN espanyol que pretén ser més inclusiu pel que fa al paper que ha de jugar la societat civil, tant en el disseny com en la implementació, una de les qüestions que preocupa és el perill que la lluita antiterrorista constitueixi la nova prioritat i que les finalitats reals de la RCS –apoderar les dones i posar fi als conflictes armats– quedin, novament, en un segon pla.

Els altres dos casos analitzats durant la Jornada van ser el de Colòmbia i Bòsnia i Hercegovina, que

representen dues realitats ben diferenciades. A Colòmbia, un país que no té PAN, la RCS 1325 ha estat motiu de controvèrsia entre algunes organitzacions de dones, i ha estat interpretada des de diferents òptiques i amb diversos matisos. En el cas de Bòsnia, on es va aprovar un primer PAN l'any 2010 i un segon l'any 2014, s'han observat avenços en l'agenda de dones, pau i seguretat al país, com per exemple l'augment del nombre de dones en diverses posicions de presa de decisions. Tot i així, persisteixen molts obstacles, com la manca de finançament real o la falta de serveis específics per a les víctimes de violència sexual durant la guerra⁴.

Anàlisi

Balanç: l'Estudi Global sobre la Implementació de la RCS 1325

Amb motiu dels 15 anys de l'aprovació de la RCS 1325, l'any 2015, es va fer un important exercici de reflexió i avaluació amb multitud d'estudis i de cimera celebrades arreu del món. El punt culminant de la commemoració va ser la Revisió d'Alt Nivell que es va celebrar el mes d'octubre a Nova York⁵ i que va permetre que, en el marc del Consell de Seguretat de l'ONU, representants d'Estats, activistes i especialistes en la matèria fessin una anàlisi sobre l'agenda de dones, pau i seguretat.

L'Estudi Global fa un balanç ampli, detallat i participatiu de l'agenda internacional de dones, pau i seguretat

Durant aquesta revisió es va presentar el que sens dubte és l'estudi que fa un balanç més ampli, detallat i participatiu de l'agenda internacional de dones, pau i seguretat a partir de la resolució 1325. Es tracta de *Preventing Conflict. Transforming Justice. Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325* (d'ara endavant, l'Estudi Global).

L'elaboració d'aquest estudi va ser confiada dos anys enrere a Radhika Coomaraswamy, reconeguda defensora de drets humans, i es va constituir un grup assessor amb persones expertes de diferents parts del món per donar-hi suport. En paral·lel es van mantenir debats i consultes regionals i es van obrir diferents espais per a la participació de la societat civil, institucions acadèmiques i centres de recerca⁶. Aquest procés de consulta ha permès fer una anàlisi que il·lustra bé la diversitat i la complexitat d'experiències d'àmbit local i dona veu i visibilitat a

les dones i nenes que viuen situacions de violència armada i a aquelles que treballen en primera línia per posar-hi fi.

Pel que fa al que s'ha aconseguit globalment des de l'aprovació de la RCS 1325, l'Estudi assenyala, entre d'altres, l'enfortiment del marc normatiu internacional sobre violència sexual en conflictes armats així com cert progrés en els processos de rendició de comptes i en la visió d'una justícia holística que inclou veritat, reconciliació, memòria i reparació. Com a punts positius, també fa esment de l'increment de referències a assumptes que tenen a veure amb les dones en les negociacions i acords de pau i de l'augment de dones que assumeixen funcions de lideratge dins el sistema de l'ONU. Amb alguns matisos, l'Estudi també posa una nota positiva a l'augment de l'ajut destinat a la igualtat de gènere en la cooperació internacional bilateral.

Aquestes apreciacions s'han de contrarestar, però, amb algunes constatacions que segueixen sent importants punts de preocupació. Malgrat el reforçament normatiu esmentat, el nombre de processos judicials per casos de violència sexual segueix sent molt limitat. D'altra banda, encara que s'hagin fet esforços per incloure l'agenda de dones en alguns processos de pau, la seva participació segueix sent molt simbòlica. L'Estudi també recorda que a pesar de les millores observades en la cooperació internacional bilateral i de la retòrica de suport a l'agenda de dones, pau i seguretat, els recursos econòmics que s'hi destinen són excessivament escassos.

Cal evitar que l'agenda de dones es desplaci vers l'àmbit de la seguretat i que les qüestions relatives a les dones siguin utilitzades com a instrument d'estratègia militar

Basant-se en aquest balanç general i en les aportacions rebudes durant el procés participatiu, l'Estudi inclou unes recomanacions genèriques que constitueixen un decàleg de principis que haurien de guiar la implementació d'una agenda de dones, pau i seguretat coherent amb la resolució 1325. Així, s'insta, per exemple, a prendre mesures contra la proliferació d'armes lleugeres, les masculinitats violentes o els conflictes derivats de l'impacte del canvi climàtic, entre algunes qüestions prioritàries. Es recorda que cal evitar que l'agenda de dones es desplaci vers l'àmbit de la seguretat i que les

qüestions relatives a les dones siguin utilitzades com a instrument d'estratègia militar. Insisteix que les dones afectades han de participar en el disseny dels programes dels quals serien destinatàries. També subratlla la necessitat d'introduir una visió de gènere en totes les àrees del Consell de Seguretat.

A més de les observacions generals, l'Estudi Global ofereix un seguit de recomanacions molt més detallades, destinades a actors concrets, que s'articulen entorn als onze eixos que configuren l'Estudi.

Aprovació de la RCS 2242

L'octubre de 2015, sota la presidència de l'Estat Espanyol, el Consell de Seguretat de l'ONU va aprovar també la Resolució 2242 en el marc del procés de revisió d'alt nivell ja esmentat. Es tracta així de la vuitena resolució sobre dones, pau i seguretat. La seva adopció reactiva i reafirma l'agenda i els objectius de la comunitat internacional en aquest àmbit, fent especial èmfasi en la protecció específica a dones i nenes davant la violència i els conflictes armats i en la necessitat d'unir esforços per a una major participació de les dones.

La resolució fa una crida als Estats a ampliar el finançament en els programes destinats a la qüestió de dones, pau i seguretat amb l'objectiu de seguir promovent el seu apoderament i la igualtat de gènere tot augmentant també la cooperació internacional per al desenvolupament enfocada en aquesta agenda.

Una qüestió important de la resolució és la referència que es fa al terrorisme i a l'extremisme violent, concretament als paràgrafs 11, 12 i 13⁷. La resolució demana als Estats Membres i a l'ONU que integrin l'agenda de dones, pau i seguretat en la lluita contra el terrorisme i l'extremisme violent. També els insta a investigar, des d'una perspectiva de gènere, els factors que provoquen la radicalització de les dones, i l'impacte de les estratègies antiterroristes en els seus drets humans. Finalment fa una crida a garantir la seva participació i lideratge en la lluita contra el terrorisme i l'extremisme violent.

Una qüestió important de la resolució 2242 és la referència que es fa al terrorisme i a l'extremisme violent

Com ja s'ha anotat anteriorment, aquest últim factor va ser abordat a la jornada organitzada per l'ICIP. Davant el temor d'una possible instrumentalització

de la RCS 1325, les ponents van coincidir a recordar el caire antimilitarista de la RCS 1325 en el seu origen i van subratllar que no ha de ser utilitzada per a justificar mesures que apostin per a la seguretat armada que acabarien anant en detriment de moltes dones.

Perspectives de futur

La celebració dels 15 anys de la RCS 1325 té lloc en un context global on han aparegut nous reptes, com l'augment de l'extremisme violent i la incapacitat d'evitar o gestionar crisis humanitàries de gran magnitud. D'altra banda, s'està consolidant el recurs a la seguretat armada i al militarisme, ja sigui en l'increment de la despesa armamentista com en l'ús o l'amenaça de la força militar per resoldre disputes. Tots tres fenòmens tenen un impacte directe sobre la seguretat i els drets humans de les dones i contribueixen a agreujar les desigualtats de gènere.

No obstant això, aquest aniversari coincideix també amb altres processos i esdeveniments que podrien contribuir a l'enfortiment del paper de les dones i a l'aturada del bel·licisme, com són l'agenda de desenvolupament Post-2015, Beijing +20, la revisió de l'Arquitectura de Consolidació de la Pau de l'ONU, el Panell d'Alt Nivell Independent sobre Operacions de Pau, o la Cimera Mundial Humanitària 2016.

La RCS 1325 i les seves successores, entre elles la RCS 2242, defineixen l'abast i les prioritats de l'agenda de dones, pau i seguretat. Aquests instruments internacionals s'han d'interpretar sota el prisma dels valors pels quals s'han anat adoptant: igualtat de gènere i antibel·licisme. Cal recordar i mantenir viu, tal i com també ho fa l'Estudi Global, el clam de les dones que van advocar per la 1325: menys guerres i més igualtat de gènere.

Cal recordar i mantenir viu el clam
de les dones que van advocar per
la 1325: menys guerres i més
igualtat de gènere

Si bé, les vuit resolucions del Consell de Seguretat s'adrecen especialment a Estats membres i a l'ONU, és evident que és necessària la implicació d'altres actors en la consecució de l'agenda de dones, pau i seguretat. En aquest sentit, val a dir que tant l'actual Pla director de cooperació al desenvolupament de la Generalitat de Catalunya com el Pla Pluriennal de l'ICIP pel període 2015-2018 també aborden i plantegen accions en el marc de l'agenda de dones, pau i seguretat.

Recomanacions

A continuació es presenten una sèrie de propostes de mesures que es podrien prendre des de Catalunya, tant en l'àmbit institucional com de la societat civil (en particular ONG i mitjans de comunicació) per a contribuir de manera efectiva en la implementació de la RCS 1325.

Participació, apoderament i lideratge

1. Garantir, en el marc dels programes de desenvolupament i construcció de pau que s'impulsen des de Catalunya, que les dones de les comunitats en contextos de conflicte rebin suficient suport per participar de forma significativa en el disseny, implementació, supervisió i avaluació de les intervencions humanitàries i els projectes de cooperació que tenen un impacte sobre les seves vides i les seves comunitats.

2. Destinar fons, en el marc dels programes de desenvolupament i construcció de pau que s'impulsen des de Catalunya, perquè dones afectades per la violència armada puguin assistir i participar a negociacions de pau i a conferències nacionals o internacionals que tracten sobre la seva situació.

3. Incrementar el finançament de programes directament dirigits a l'apoderament de dones i nenes en situacions de conflicte i postconflicte armat, per exemple a través de programes de formació, per tal de fomentar la seva participació a diferents nivells de l'àmbit polític i en la reconstrucció dels seus països.

4. Fer visible la diversitat de posicions, visions i agències existents entre les dones als escenaris de conflicte i postconflicte, per tal d'atendre les seves necessitats i donar-los suport específic mitjançant els programes de cooperació i de construcció de pau.

5. Potenciar la participació de dones en les estructures i mecanismes d'affers exteriors, diplomàcia, cooperació internacional i construcció de pau de les administracions catalanes i garantir la seva competència en tasques de negociació, mediació i resolució de conflictes.

6. Promoure que els membres del Parlament de Catalunya donin suport polític als moviments i iniciatives de dones que treballen per la pau.

7. Promoure que les parlamentàries i els parlamentaris catalans al Congrés dels Diputats facin un seguiment de l'elaboració i posterior execució del

futur Pla d'Acció Nacional vetllant perquè grups de dones de la societat civil puguin tenir una participació real en el seu disseny.

Protecció i acollida

8. Incrementar el finançament de programes de cooperació directament dirigits a la protecció de dones i nenes en situacions de conflicte i postconflicte armat i de dones defensores dels drets humans i activistes per la pau.

9. Garantir l'adequada acollida, protecció i atenció de les nenes i dones desplaçades a causa de violència directa i/o estructural atenent les seves necessitats específiques.

10. Fomentar l'autoorganització d'aquestes dones per tal que puguin donar visibilitat a les seves demandes i cercar suport a les seves propostes en relació a les seves necessitats.

11. Potenciar la formació de tècnics i tècniques de les administracions públiques catalanes que treballen en aquest àmbit per fer front d'una manera adequada i eficaç en la protecció d'aquest col·lectiu.

12. Recuperar l'ideari de l'antic programa de defensors/es de drets humans de l'Oficina de Promoció de la Pau i els Drets Humans de la Generalitat, emfasitzant el suport a dones amenaçades pel seu activisme a favor de la pau i dels drets humans.

13. Fomentar, a través d'iniciatives com cursos o l'elaboració de guies i glossaris, que els mitjans de comunicació evitin continguts amb comentaris que poden ser ofensius o "estigmatitzants" per a víctimes de violència sexual en el conflicte, per a la població desplaçada o per a determinades creences religioses, i que siguin especialment curosos a l'hora de cobrir històries d'infants i dones que han patit aquestes situacions.

Justícia i memòria

14. Donar suport a la formació i professionalització de dones de països en situació de conflicte i postconflicte armat en l'àmbit de la justícia local i internacional.

15. Potenciar la formació dels professionals de la justícia en la investigació, litigació i persecució de crims de guerra i crims contra la humanitat relacionats amb violència sexual i de gènere.

16. Donar suport a les iniciatives de la societat civil que tinguin per objectiu recollir les memòries de

les dones en el marc de processos de justícia transicional.

Alternatives a la militarització

17. Augmentar el suport a iniciatives de defensa civil no violenta en països afectats per conflictes armats.

18. Fomentar el compromís per part dels mitjans de comunicació a donar projecció dels diferents papers que poden tenir dones i homes en situacions de conflicte armat o post-conflicte, especialment com a agents en la prevenció de la violència i la construcció de pau.

19. Obrir un debat en l'àmbit local sobre què és la seguretat de les dones i per les dones, establint intercanvis d'experiències i de reflexió a escala internacional i indagant sobre alternatives de seguretat no armada.

20. Promoure debats a Catalunya sobre la construcció de les masculinitats i els processos que poden vincular-les a la violència i militarització.

21. Impulsar iniciatives formatives adreçades tant a dones com a homes, nenes i nens que reforcin expressions de masculinitat no violentes i no-militaritzades.

Extremisme violent

22. Promoure la recerca i el debat sobre l'impacte que pot tenir l'extremisme violent en l'agenda de dones, pau i seguretat a Catalunya. Cal una reflexió crítica sobre aspectes com el paper de les dones en la lluita contra l'extremisme violent; els factors que poden conduir a dones cap a l'exercici de la violència i els que poden posar-hi fre; o l'impacte que les estratègies contra l'extremisme violent basades en la seguretat militaritzada poden tenir sobre dones i nenes.

23. Facilitar espais de debat i d'intercanvi d'experiències i coneixements amb dones d'altres països que treballen sobre la mateixa qüestió, per tal d'enriquir la reflexió i la recerca de solucions.

NOTES:

1. L'elaboració d'aquest document s'inspira en les aportacions i el debat fruit de la jornada de treball sobre la RCS 1325 que l'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), en coordinació amb l'Agència Catalana de Cooperació per al Desenvolupament (ACCD), va organitzar el 3 de novembre de 2015: <http://icip.gencat.cat/ca/noticies/Resum-1325>. La Jornada va coincidir amb la campanya impulsada per l'ACCD #DónaVeu1325: <http://www.donaveu1325.cat/>. El document també s'ha nodrit de l'informe de Maria Vilellas, *15 anys de la resolució 1325. Una avaluació de l'agenda sobre dones, pau i seguretat*, elaborat amb motiu de la jornada.
2. Per obtenir informació més detallada sobre les resolucions aprovades en el marc de l'agenda de dones, pau i seguretat, es pot consultar l'informe elaborat per la investigadora Maria Vilellas mencionat anteriorment. També es pot consultar la revista n° 25 de l'ICIP *Per la Pau* dedicada a aquesta temàtica. <http://www.icip-perlapau.cat/numero25/portada>
3. <http://www.peacewomen.org/member-states>. Web consultada el 18 de gener de 2015.
4. Es podrà obtenir més informació sobre les intervencions de les expertes a la Relatoria de la Jornada sobre la 1325 que l'ICIP publicarà properament.
5. <http://wps.unwomen.org/en/high-level-review>
6. *Through the Lens of Civil Society: Summary Report of the Public Submissions to the Global Study on Women, Peace and Security*
7. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2242\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2242(2015))

SOBRE LES AUTORES:

Maria Fanlo Torrecilla és llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració per la UAB, amb estudis de postgrau en construcció de pau, resolució de conflictes i estudis Euromediterranis. Actualment és tècnica i assistent de Presidència de l'ICIP.

Elena Grau Biosca és llicenciada en Història Contemporània. Ha investigat sobre el pensament i les pràctiques d'autores i de dones activistes per la pau, aprofundint en les connexions entre el feminisme i la noviolència. Actualment és cap de l'àrea de formació i difusió de l'ICIP.

Sabina Puig Cartes és llicenciada en Ciències Polítiques i de l'Administració i s'ha especialitzat en protecció internacional dels drets humans. Actualment treballa a l'àrea de formació i difusió de l'ICIP.

RENÚNCIA DE RESPONSABILITAT:

Les opinions expressades en aquesta publicació no reflecteixen necessàriament les de l'ICIP.

INSTITUT CATALÀ INTERNACIONAL PER LA PAU

L'Institut Català Internacional per la Pau (ICIP) és una institució pública, però independent, que té com a principal objectiu promoure una cultura de pau i facilitar la resolució pacífica i la transformació de conflictes. Les activitats de l'ICIP estan relacionades amb la recerca, la transferència de coneixement i la difusió d'idees, així com amb la intervenció sobre el terreny. Amb la investigació com un dels seus punts clau, l'ICIP té un interès especial en fomentar la recerca original que porti nous resultats, no només en el camp teòric sinó també en l'aplicació pràctica de solucions. És en aquest context on s'emmarca la publicació de la sèrie de *Policy Papers* de l'ICIP.

www.icip.cat / icip@gencat.cat