

Dimensió de gènere en la construcció de la pau

- ❑ Diverses organitzacions de dones van advertir del risc que després de la retirada de la UNMIL de Libèria hi augmenti la violència sexual contra les dones.
- ❑ Organitzacions de dones de Guatemala van denunciar que la majoria dels crims de violència sexual comesos durant el conflicte armat segueixen impunes, i que en paral·lel s'ha produït un increment de la violència contra les dones.
- ❑ El Govern de Filipines va presentar el seu Pla Nacional d'Acció sobre la resolució 1325, el primer a l'Àsia.
- ❑ La Jirga de pau celebrada a l'Afganistan no va comptar amb la participació de les dones, que van ser excloses de l'organització d'aquesta conferència, clau en el procés de pau amb la insurgència talibana.
- ❑ El Consell de Seguretat de l'ONU va presentar 26 indicadors per a millorar el seguiment de la implementació de la resolució 1325.

En aquest capítol s'analitzen les diverses iniciatives que des de l'àmbit de les Nacions Unides i diferents organitzacions i moviments internacionals s'estan duent a terme pel que fa a la construcció de la pau des d'una **perspectiva de gènere**.¹ Aquesta perspectiva permet visibilitzar quins són els impactes diferenciats dels conflictes armats sobre les dones i sobre els homes, però també en quina mesura i de quina manera participen les unes i els altres en la construcció de la pau i quines són les aportacions que les dones estan fent a aquesta construcció. El capítol està estructurat en dos blocs principals: el primer repassa aquest impacte diferenciat dels conflictes armats, i el segon analitza diverses iniciatives destacades de construcció de pau des d'una perspectiva de gènere.

5.1. L'impacte de la violència i els conflictes des d'una perspectiva de gènere

En aquest apartat s'aborda quina és la **dimensió de gènere en el cicle del conflicte** i, en especial, pel que fa a la **violència contra les dones**. Els conflictes armats són fenòmens que compten amb una dimensió de gènere enormement important. En primer lloc, mitjançant l'anàlisi de gènere es desmunta la tradicional visió dels conflictes armats com a realitats neutres i es posa en qüestió el fet que la gènesi dels conflictes armats sigui independent de les estructures de poder que, en termes de gènere, existeixen en una determinada societat. En segon lloc, des d'aquesta perspectiva també es plantegen seriosos dubtes a les afirmacions que pretenen homogeneïtzar les conseqüències dels conflictes sense tenir en compte la dimensió i les desigualtats de gènere.

¹ El gènere és la categoria analítica que posa de manifest que les desigualtats entre homes i dones són un producte social i no un resultat de la naturalesa, n'evidencia la construcció social i cultural per a distingir-les de les diferències biològiques dels sexes. El gènere pretén donar visibilitat a la construcció social de la diferència sexual i a la divisió sexual del treball i el poder. La perspectiva de gènere busca evidenciar que les diferències entre homes i dones són una construcció social producte de les relacions de poder desiguals que s'han establert històricament en el sistema patriarcal. El gènere com a categoria d'anàlisi té l'objectiu de demostrar la naturalesa històrica i situada de les diferències sexuals.

a) Violència sexual com a arma de guerra i violència contra les dones en contextos bèl·lics

Harvard Humanitarian Initiative i Oxfam Amèrica van publicar un estudi sobre la violència sexual a la província de Kivu Sud, a la RD del Congo, en què van analitzar els patrons d'aquesta violència entre els anys 2004 i 2008.² Més de 4.300 dones supervivents de la violència sexual que van ser ateses durant aquest període a l'Hospital de Panzi, a Bukavu, van ser entrevistades per a l'elaboració de l'estudi, que revela que **les dones en aquesta província són sotmeses a la violència sexual independentment de l'edat, l'estat civil o l'ètnia**, encara que majoritàriament es tractava de dones analfabetes que recorren a l'agricultura de subsistència per al sosteniment de les seves famílies. A més, cap lloc està exempt de risc, ja que les dones van patir la violència no només en els camps de cultiu o mentre recollien llenya, sinó fins i tot en les seves pròpies llars.

L'estudi indica que durant aquest període **es va produir un increment alarmant de la violència sexual perpetrada per civils**, que va augmentar 17 vegades, alhora que es va reduir la que duia a terme el personal militar, fet que posa de manifest la normalització social que ha experimentat la violència sexual contra les dones en aquesta zona. No obstant això, la violència sexual a Kivu Sud continua estant enormement militaritzada i una proporció molt elevada dels responsables són integrants d'algun dels actors armats que participen en el conflicte. L'estudi sosté que la majoria d'actes de violència sexual han estat violacions comeses per un grup d'agressors, però que també s'han donat altres agressions com l'esclavitud sexual o la mutilació genital, entre altres.

L'Agència de Cooperació sueca (SIDA) i el Nordiska Afrikainstitutet van publicar també un informe sobre la violència sexual a la RD del Congo.³ L'informe apunta la importància de no oblidar que **la violència sexual en aquest conflicte s'ha comès paral·lelament a altres moltes violacions dels drets humans, com són execucions, tortura, detencions arbitràries, treball forçat**, ja que aquestes altres violacions no han rebut la mateixa atenció. Des d'aquesta visió la violència sexual no ha de ser interpretada com un fenomen aïllat sinó dins d'un context més ampli en què les violacions dels drets humans tenen lloc contínuament. L'informe presenta una sèrie de recomanacions. En primer lloc, que la violència sexual sigui tractada com a part de les violacions de drets humans que cometen les forces de seguretat de l'Estat, i no separatament d'aquestes. En segon lloc, que es duguin a terme esforços per a una reforma global del sector de seguretat que condueixi a canvis estructurals en les institucions afectades. En tercer lloc que s'adoptin mesures per a millorar les relacions entre civils i militars. Finalment, que els nens i els homes també siguin reconeguts com a víctimes de la violència, i, en concret, de la violència sexual i de gènere.

D'altra banda, durant el mes d'abril, la representant especial del secretari general de l'ONU per a la violència sexual en els conflictes armats, Margot Wallström, va visitar la RD del Congo en el seu primer viatge oficial des que va ser nomenada per a aquest càrrec.

Diverses organitzacions humanitàries van advertir del risc que la violència sexual s'incrementi a **Libèria després de la retirada o la reducció de la presència de la UNMIL**, que previsiblement tindrà lloc després de les eleccions legislatives i presidencials previstes per al 2011, moment en el qual també moltes organitzacions internacionals reduiran el treball en aquest país. Ateses les limitades capacitats nacionals per a fer front a la violència contra les dones i el fet que el Pla Nacional d'Acció sobre la resolució 1325, en el qual s'inclou l'acció contra la violència sexual en el context postbèl·lic que viu el país, fa tot just un any que va començar la seva implementació, la

² Harvard Humanitarian Initiative i Oxfam Amèrica, "Now, The World Is Without Me": An Investigation Of Sexual Violence In Eastern Democratic Republic Of Congo, Harvard Humanitarian Initiative i Oxfam Amèrica, 2010.

³ Eriksson Baaz, Maria i Stern, Maria. *The Complexity of Violence: A critical analysis of sexual violence in the Democratic Republic of Congo (DRC)*. Sida Working Paper on Gender-based Violence. Sida, Nordiska Afrikainstitutet, 2010.

reducció de la presència internacional podria comportar un buit en l'acció contra la violència sexual. La violència sexual acostuma a aparèixer a les estadístiques mensuals com el primer o segon crim més freqüent a Monròvia, amb un gran impacte en les nenes.

A **Guatemala**, 14 anys després de la fi del conflicte armat que va enfrontar el Govern amb la guerrilla de la URNG, es va celebrar el **Tribunal Internacional de Consciència contra la violència sexual envers les dones durant el conflicte armat intern**, organitzat per diferents organitzacions de dones i de la societat civil i que va comptar amb el suport de diferents institucions de les Nacions Unides. Diverses dones indígenes, que van ser les principals víctimes de la violència sexual durant el transcurs del conflicte armat, van presentar el seu testimoni. Més d'una dècada després que es van signar els acords de pau que van posar fi al conflicte armat, la majoria dels crims de violència sexual segueixen impunes i, paral·lelament, s'ha produït un increment de la violència contra les dones al país. Des de l'any 2000 gairebé 4.000 dones han estat assassinades, la majoria amb edats compreses entre els 13 i els 36 anys.

El tribunal va assenyalar que la violència sexual durant el conflicte armat intern es va cometre en concurrència amb altres delictes com el de genocidi i que els actes directament imputables a l'Estat van ser duts a terme per funcionaris o empleats públics i agències estatals de forces de seguretat i militars. A més, va constatar que cap responsable, oficial o comandament mitjà de l'Exèrcit o de les forces de seguretat de l'Estat ha estat processat ni condemnat per aquestes violacions dels drets humans, fet que reforça la percepció que la majoria de les violacions comeses van ser resultat d'una política d'ordre institucional, que va assegurar una impunitat que persisteix. El tribunal va reconèixer que encara que la violència sexual no va ser utilitzada com a arma de guerra per part dels grups armats insurgents, sí que va ser perpetrada per membres d'aquests grups aprofitant el context de guerra, i no va ser castigada pels superiors dels que van cometre els fets violents contra les dones. La manca de resposta per part de l'Estat, en no investigar ni castigar aquests actes, ha garantit la impunitat i la permissivitat social envers la violència contra les dones. Per tot això, el tribunal va exigir que s'investiguin i es persegueixin aquests fets vinculats al conflicte armat i es dugui a terme un procés de reparació de les víctimes.

Pel que fa a l'acció de la **Cort Penal Internacional (CPI)** contra la violència sexual en contextos de conflicte armat, l'organització Women's Initiatives for Gender Justice va organitzar un Tribunal de Dones durant la celebració a Uganda de la Primera Conferència de Revisió de l'Estatut de Roma de la CPI. L'objectiu d'aquest tribunal era donar visibilitat als danys que les dones i les nenes pateixen durant els conflictes armats, així com mostrar que els crims contra les dones són menys investigats i perseguits que altres crims de guerra.

Les sessions del Tribunal de Dones, que es van centrar en aspectes com l'impacte de l'Estatut de Roma en les víctimes i les comunitats afectades, entre altres assumptes, van estar presidides per expertes internacionals, com la premi Nobel de la Pau Wangari Maathai o Elisabeth Rehn, presidenta del consell de direcció del Fons per a les Víctimes de la CPI.

5.2. La construcció de pau des d'una perspectiva de gènere

En aquest apartat s'analitza la participació de les dones i dels homes en les diferents dimensions de la construcció de la pau, entre elles els processos de negociació. La construcció de la pau des d'una perspectiva de gènere promou processos de caràcter més inclusiu, alhora que fa front a algunes de les causes profundes de la violència subjacents en els sistemes patriarcal.

a) La resolució 1325 del Consell de Seguretat de l'ONU sobre les dones, la pau i la seguretat

El Govern de Filipines va aprovar un Pla Nacional d'Acció per a la implementació de les resolucions 1325 i 1820. Es tracta del primer país asiàtic que aprova un pla d'aquestes característiques. El fet que les Filipines siguin escenari de tres conflictes armats té una importància especial,⁴ ja que el pla d'acció hauria de tenir efectes concrets sobre la situació de les dones afectades pels diferents conflictes. A més, els processos de pau i negociació que hi ha en curs actualment haurien d'estar també influenciats per aquest pla.⁵ En el marc del pla, el Govern ha creat també un comitè nacional sobre les dones, la pau i la seguretat amb la comesa d'implementar aquestes resolucions, comitè que rebrà finançament tant directament del Govern com a través de l'Oficina de l'Assessora Presidencial per al Procés de Pau.

El pla d'acció filipí inclou **quatre objectius principals**. El primer és el de la **protecció i prevenció**, mitjançant el qual es pretén garantir que les dones rebran protecció davant les violacions de drets humans en els contextos de conflicte armat i postbèl·lics, i que es duren a terme esforços per a prevenir-les. El segon objectiu és **l'empoderament i la participació**, per tal de garantir la participació activa i significativa de les dones en les àrees de construcció de pau, manteniment de la pau, prevenció i resolució de conflictes i reconstrucció postbèl·lica. El tercer és la **promoció i integració de la perspectiva de gènere en totes les dimensions de la prevenció i resolució de conflictes i de la construcció de pau**. Finalment, el quart objectiu és el **desenvolupament de capacitats, la supervisió i la rendició de comptes** per a garantir la implementació efectiva del pla d'acció i la consecució dels objectius establerts.

El mes d'abril, el secretari general de l'ONU va presentar el seu informe sobre "Les dones, la pau i la seguretat", en què es recull la demanda de presentar una sèrie d'indicadors que permetin millorar el seguiment de la implementació de les exigències previstes a la resolució 1325 del Consell de Seguretat de l'ONU de l'any 2000.⁶ La presentació d'aquests indicadors es produeix com a resultat de les demandes per part de nombroses organitzacions de la societat civil, així com d'altres institucions, de millora dels mecanismes de rendició de comptes pel que fa a la implementació de la resolució 1325. Aquests indicadors han estat agrupats al voltant d'una sèrie d'eixos temàtics, tal com es detalla en el quadre següent.

Quadre 5.1. Indicadors en la vigilància de l'aplicació de la resolució 1325 (2000) del Consell de Seguretat

Prevenció

- 1: Incidència de la violència sexual en els països afectats per conflictes.
- 2: Mesura en què les missions de manteniment de la pau i missions polítiques especials de les Nacions Unides inclouen en els seus informes periòdics informació sobre les violacions dels drets humans de les dones i nenes.
- 3 a): Nombre de violacions dels drets humans de les dones i nenes que són denunciades, trameses als òrgans de drets humans i investigades per aquests.
- 3 b): Inclusió de representants de les organitzacions de dones i de la societat civil en el personal directiu i de gestió dels òrgans de drets humans.

⁴ Vegeu el capítol 1 (Conflictes armats).

⁵ Vegeu el capítol 3 (Processos de pau).

⁶ Informe del Secretari General de l'ONU, *La mujer y la paz y la seguridad*, S/2010/173. <http://www.un.org/spanish/docs/report10/repl10.htm>.

4: Percentatge de casos denunciats d'explotació i abús sexual presumptament comesos per personal uniformat i civil encarregat del manteniment de la pau i treballadors humanitaris, que són tramesos a la justícia i investigats i sobre els quals s'adopten mesures concretes.

5 a): Nombre i percentatge de directives per al personal de manteniment de la pau emeses pels caps dels components militars i de procediments operatius estàndard que comprenen mesures per a protegir els drets humans de les dones i nenes.

5 b): Nombre i percentatge de manuals militars, marcs normatius de seguretat nacional, codis de conducta i procediments operatius estàndard o protocols de les forces de seguretat nacionals que comprenen mesures per a protegir els drets humans de les dones i nenes.

6: Nombre i tipus de mesures adoptades pel Consell de Seguretat en relació amb la resolució 1325 (2000), incloent-hi les mesures encaminades a prevenir i castigar les violacions dels drets humans de les dones i nenes en situacions de conflicte.

Participació

7: Nombre i proporció de dones que ocupen càrrecs directius en les organitzacions regionals pertinents que s'ocupen de la prevenció de conflictes.

8: Nombre i percentatge dels acords de pau que contenen disposicions concretes per a millorar la seguretat i la condició de les dones i nenes.

9: Nombre i percentatge de dones que ocupen alts càrrecs directius en les Nacions Unides en els països afectats per conflictes.

10: Grau d'especialització en qüestions de gènere en la presa de decisions de les Nacions Unides en els països afectats per conflictes.

11 a): Nivell de participació de les dones en les negociacions de pau oficials.

11 b): Presència de les dones en càrrecs d'observadors oficials o de caràcter consultiu al començament i al final de les negociacions de pau.

12: Nivell de participació política de les dones en els països afectats per conflictes.

13: Nombre i percentatge de missions del Consell de Seguretat que tenen presents en el seu mandat i en els seus informes els problemes concrets que afecten les dones i les nenes.

Protecció

14: Índex de seguretat física de les dones i nenes.

15: Mesura en què les lleis nacionals protegeixen els drets humans de les dones i les nenes, de conformitat amb les normes internacionals.

16: Nivell de participació de les dones en el sector de la justícia i la seguretat en els països afectats per conflictes.

17: Existència de mecanismes nacionals de control de les armes petites i armes lleugeres.

18: Percentatge de dones en la població adulta empleada en els programes per a una recuperació econòmica ràpida.

19: Nombre i percentatge de casos de violència sexual contra les dones i nenes que són tramesos a la justícia i investigats i sobre els quals es pronuncia sentència.

20: Nombre i percentatge de tribunals dotats per a conèixer casos de violacions dels drets humans de les dones i nenes, amb l'atenció deguda a la seguretat de les víctimes.

Socors i recuperació

21 a): Mortalitat materna.

21 b): Taxes de matrícula en l'ensenyament primari i secundari, desglossades per sexes.

22: Mesura en què s'incorporen en els marcs de planificació estratègics dels països afectats per conflictes, anàlisis, objectius, indicadors i pressupostos relacionats amb el gènere.

23: Proporció del finançament assignada i desemborsada per les organitzacions de la societat civil, incloent-hi els grups de dones, que es dedica a les qüestions de gènere en els països afectats per conflictes.

24: Quantitat efectiva del finançament assignada i desemborsada per a donar suport a programes de socors, recuperació, pau i seguretat en què es tinguin en compte les qüestions de gènere, en els països afectats per conflictes.

25 a): Nombre i percentatge de mecanismes de justícia transicional establerts en els processos de pau que comprenen en els seus mandats disposicions per a protegir els drets de les dones i nenes i fomentar-ne la participació.

25 b): Nombre i percentatge de dones i nenes que es beneficien dels programes de rescabament i tipus de beneficis que reben.

26: Nombre i percentatge de dones excombatents i de dones i nenes associades amb les forces o els grups armats que es beneficien dels programes de desarmament, desmobilització i reintegració.

b) Processos de pau

Després del canvi de govern a les Filipines amb la victòria de Benigno Aquino a les eleccions, **Teresita Quintos Deles** va ser nomenada **directora de l'Oficina de l'Assessora Presidencial per al Procés de Pau**, en substitució d'Anabelle T. Abaya. Quintos Deles ja havia ocupat aquest càrrec anteriorment.

A l'Afganistan es va celebrar una **Jirga** (assemblea tradicional) de pau, convocada pel president Hamid Karzai per a discutir el seu pla de pau, centrat en la negociació amb la insurgència talibana i la reintegració dels seus membres a la societat civil. Cal indicar que diferents organitzacions de dones i de drets humans van mostrar preocupació per la **presència quasi nul·la de dones a la Jirga** (entre 30 i 50 de 1.400 participants), fet que podria ser interpretat com una **maniobra per a afavorir la presència dels talibans**. Cap de les dones participants forma part dels diferents comitès organitzadors. Aquestes crítiques ja es van produir el trimestre anterior durant la Conferència de Londres per a l'Afganistan, en què tampoc hi va haver participació de les dones. Tenint en compte la importància que la dimensió de gènere ha tingut durant el transcurs dels diferents conflictes armats al país, l'absència de les dones en el procés de pau revesteix una gravetat especial.

D'altra banda, Graça Machel, integrant del Grup de la UA de Personalitats Africanes Eminents, va fer una crida a les Nacions Unides i la UA perquè garanteixin la participació formal de dones com a mediadores, durant una trobada de dones kenyanes organitzada pel Centre for Humanitarian Dialogue. Durant aquesta reunió es va demanar que aquestes institucions clarifiquin els mandats de les persones encarregades de les tasques de mediació en els conflictes, de manera que les persones amb algun paper de facilitació en els processos de pau puguin implicar més les dones, la societat civil i altres grups aliats a les parts en conflicte per a aconseguir processos més legítims i sostenibles.

La International Women's Commission for a Just and Sustainable Israeli-Palestinian Peace, que agrupa dones israelianes, palestines i representants de la comunitat internacional, va reclamar durant una trobada celebrada a Madrid una solució justa i pacífica per al conflicte entre Israel i Palestina i la fi del bloqueig sobre la Franja de Gaza. Les participants en la conferència, que incloïa representants governamentals i expertes en el conflicte israeliano-palestí, així com en drets de les dones, van reafirmar el seu compromís amb una solució que passi per la creació de dos estats i la fi de l'ocupació.

Quadre 5.2. Obstacles a la integració de la perspectiva de gènere en els processos de pau

Tot i que el tema de la integració de la dimensió de gènere en els processos de pau està inclòs de manera activa a l'agenda internacional sobre pau i seguretat des de fa una dècada, la majoria de processos de pau segueixen sense integrar aquesta perspectiva. Les persones que promouen que les negociacions i totes les fases prèvies de preparació es dissenyin i es duiguin a terme integrant la perspectiva de gènere han de fer front a diferents obstacles. Aquests provenen no només dels qui han de seure a negociar directament, les parts en conflicte, sinó també d'aquells que d'una manera o l'altra acompanyen aquests processos, desenvolupant tasques de facilitació, acostament, mediació o supervisió, la majoria des d'instàncies internacionals, governamentals o no. Un d'aquests obstacles és el fet que la dimensió de gènere no es considera una de les qüestions centrals, sinó un tema secundari i accessori i, per tant, no s'inclou mai de manera prioritària com un tema de l'agenda. La consideració que primer s'han de fer uns passos determinats i que quan el procés ja estigui encarrilat llavors es podrà estudiar si s'hi integra el gènere o no, sol ser molt habitual, de manera que es creen inèrcies que dificulten cada vegada més que hi sigui inclòs. La integració de la perspectiva de gènere no ha de passar per davant d'altres qüestions fonamentals per al bon funcionament d'un procés de pau, però és un treball que es pot fer en paral·lel sense que obstaculitzi progressos en altres àmbits. D'altra banda, les inèrcies de curt termini, que prioritzen èxits immediats – encara que es tracti d'avanços que posteriorment es revelaran no sostenibles en el temps –, dificulten la visibilització de les aportacions que comporta la integració de la dimensió de gènere, sobretot en termes de creació de condicions perquè els processos postbèl·lics siguin guiats pels principis de la inclusió i la justícia. Des que l'any 2000 el Consell de Seguretat de l'ONU va aprovar la resolució 1325 sobre les dones, la pau i la seguretat, és una obligació de la comunitat internacional, i particularment d'aquells actors que intervenen en els processos de pau, promoure que la dimensió de gènere es tingui en compte en totes les fases d'un procés de pau.

c) Desarmament

El Govern local de Wajir, a Kenya, va acceptar el pla de desarmament i control d'armes lleugeres que havia presentat l'organització de dones de la zona de Wajir, Frontier Indigenous Network. El Govern va accedir a fer pública la informació sobre 9.000 armes que han estat recollides i va convidar aquesta organització de dones a participar en un comitè que dissenyarà programes de conscienciació sobre les armes lleugeres. El Govern va accedir a aquestes peticions després que 100 dones pastoralistes es van adherir a la petició i al pla de desarmament i control d'armes lleugeres dissenyat per Frontier Indigenous Network. La campanya sobre armes lleugeres d'aquesta organització està dirigida a diferents grups, com ara excombatents o combatents en actiu, joves, dones i ancians pastoralistes i representants del Govern, i ha estat liderada per dones que compten amb una àmplia experiència en la mediació en conflictes entre clans, especialment entre els indígenes sakuye i altres comunitats pastoralistes. El pla inclou el control sobre les rutes de tràfic d'armes que travessen diverses poblacions localitzades a la frontera entre Kenya i Somàlia, així com iniciatives comunitàries de control de les armes.

d) Missions de manteniment de la pau

Les Nacions Unides va fer públic que un any després de l'inici de la campanya per a incrementar la presència de dones en les missions de manteniment de la pau, tant en el component policial – amb l'objectiu d'arribar al 20% de dones – com en el militar –per aconseguir el 10% de dones –, quasi no s'havia avançat gens, especialment pel que fa als components militars. Només el 2,3% del personal militar de les Nacions Unides, i el 8,2% del personal policial, són dones. Les Nacions Unides ha destacat que la presència de dones en les missions de manteniment de la pau contribueix a la reducció de la violència sexual contra les dones, incrementa les denúncies i a més promou la participació de les dones locals en les forces de seguretat del país.