

20 anys d'implementació de l'Agenda Gènere, Pau i Seguretat

êçp escola de cultura de pau

María Villellas

Investigadora de l'Escola de Cultura de Pau de la UAB

Núm. 3 Març 2020

Apunts ECP de
Conflictes i Pau

Resum

Es compleixen 20 anys de l'agenda internacional sobre gènere, pau i seguretat en un context internacional ple de reptes, amb l'enfortiment de lideratges globals hostils per als drets de les dones i la població LGTBI i favorables a aproximacions militaristes a la transformació dels conflictes. El potencial de l'agenda, que va néixer amb l'objectiu d'incorporar els principis d'igualtat de gènere a les polítiques de pau i seguretat, dista molt de ser assolit, malgrat els avenços que s'han dut a terme en aquestes dues últimes dècades. La manca de recursos i la fràgil voluntat política dels governs continuen sent importants obstacles per a una agenda que afronta el repte de seguir sent un instrument per a la construcció d'una pau transformadora i de teixir aliances amb altres actors rellevants, com el moviment pels drets de les persones LGTBI i altres agendes crucials com la de justícia climàtica o l'agenda sobre joves, pau i seguretat.

L'any 2000 el Consell de Seguretat de l'ONU aprovava la resolució 1325 sobre les dones, la pau i la seguretat donant inici a l'agenda sobre gènere, pau i seguretat¹ amb la qual es pretenia integrar els principis de la igualtat de gènere en tots els esforços nacionals i internacionals de

construcció de pau. La resolució 1325 cristal·litzava els esforços de el moviment internacional de dones per la pau, que ja des de la I Guerra Mundial i al llarg de tot el segle XX havia intentat incidir en la política internacional demanant la participació activa de les dones en la construcció de la pau i el reconeixement dels impactes de gènere de la violència política i els conflictes armats.² L'aprovació d'aquesta resolució va donar pas a altres nou resolucions de el Consell de Seguretat en els anys posteriors, les dues últimes d'elles aprovades en 2019. A més de les resolucions de el Consell de Seguretat, al llarg de les últimes dues dècades s'han desenvolupat altres instruments polítics i normatius relatius a les dones, la pau i la seguretat –com els Plans d'Acció Nacional, posats en marxa pels Estats o la Recomanació general número 30 sobre les dones en la prevenció de conflictes i en situacions de conflicte i posteriors a conflictes de la CEDAW– i s'han creat figures institucionals –com la representant especial del Secretari general sobre la Violència Sexual en els conflictes i l'Equip d'Experts que l'assessora, o l'Assessora principal en temes de gènere i en la implementació de la Resolució 1325 sobre dones, pau i seguretat de l'Alt Representant per a la Política Exterior de la UE–.

En paral·lel, les organitzacions de la societat civil han articulat gran part de la seva acció en contextos de conflicte armat al voltant de les exigències d'implementació d'aquesta agenda³ i han sorgit iniciatives transversals com les Xarxes de Dones Mediadores, que han agrupat a diplomàtiques, acadèmiques i societat civil, per reclamar una participació activa de les dones en les negociacions

1. Encara que aquesta publicació fa servir la denominació "agenda sobre gènere, pau i seguretat", en l'àmbit institucional és més comuna la fórmula "agenda dones, pau i seguretat".

2. Magallón, C., *Mujeres en pie de paz*, Siglo XXI, 2006.

3. Global Network of Women Peacebuilders, Cordaid, International Civil Society Action Network, NGO Working Group on Women, Peace and Security, *Civil Society Organizations Survey For The Global Study On Women, Peace And Security. CSO Perspectives On UNSCR 1325 Implementation 15 Years After Adoption*, 2015.

de pau.⁴ No obstant això, 20 anys després, i malgrat alguns avenços importants, el potencial d'aquesta agenda dista molt d'haver-se assolit i són nombrosos els reptes que continuen pendents. A més, el context internacional actual escenifica una important tensió entre els avenços en igualtat de gènere i la fortalesa de el moviment feminista en aliança amb altres moviments com el de defensa dels drets de la població LGTBI, i a el mateix temps la consolidació de lideratges internacionals ultraconservadors i patriarcals, que han centrat una part de la seva acció política en la restricció dels drets de les dones i la població LGTBI.⁵

Dues dècades d'avenços en la incorporació de la igualtat de gènere en les agendes de pau i seguretat?

Des de la posada en marxa de l'agenda l'any 2000, s'han aconseguit alguns avenços en la integració de la igualtat de gènere en l'àmbit de la pau i la seguretat internacional. La pròpia existència de l'agenda ha permeat els discursos globals sobre pau i seguretat i són molts els actors internacionals que de forma més superficial o més profunda han integrat la perspectiva de gènere en la seva acció política i normativa sobre pau i seguretat. Les avaluacions que en aquests anys s'han dut a terme sobre l'aplicació de l'agenda destaquen alguns dels avenços. Així, l'any 2015, l'avaluació independent duta a terme per les Nacions Unides, *Prevenir els conflictes, transformar la justícia, garantir la pau: Estudi mundial sobre l'aplicació de la resolució 1325 de Consell de Seguretat de les Nacions Unides*, recollia els resultats de nombroses investigacions que conclouien que "l'empoderament de les dones contribueix a l'èxit de les converses de pau i a l'assoliment d'una pau duradora, accelera la recuperació econòmica, enforteix les operacions de pau, millora l'assistència humanitària i pot ajudar a fer front a els extremismes violents."⁶

Alguns dels avenços que recull aquesta avaluació són per exemple, el desenvolupament d'un "marc normatiu integral pel que fa a la violència sexual en els conflictes"; l'augment en el nombre de dones participants en les negociacions de pau com negociadores o facilitadores pel que fa als nivells de participació previs a l'aprovació de

la resolució; l'adopció de la recomanació número 30 per part de Comitè CEDAW el 2013, el que dóna un major impuls a l'obligatorietat per part dels governs d'adoptar mesures per donar compliment als requeriments de l'agenda; o l'augment en el nombre de dones que ocupen llocs de responsabilitat en l'àmbit de Nacions Unides. No obstant això, tal com assenyalava la pròpia avaluació de Nacions Unides molts d'aquests avenços més que pràctiques habituals representaven "intents inicials".⁷

La societat civil ha estat un actor crucial en l'impuls de l'agenda des del seu inici. Organitzacions de dones de tot el món s'han mobilitzat de forma constant al llarg d'aquestes dècades articulant esforços locals i globals. Com s'analitzarà més endavant, la participació de les dones en els processos de pau ha crescut gràcies als ingents esforços d'incidència de moltes organitzacions, en ocasions de forma concertada amb altres actors, com ara Nacions Unides o alguns governs concrets. La societat civil també ha estat activa en campanyes internacionals crucials en els últims anys com les que van acompanyar el procés d'aprovació del Tractat de Comerç d'Armes –assolint-se la inclusió de clàusules de gènere en el articulat– o la campanya per la prohibició de les armes nuclears, reconeguda amb el Premi Nobel de la Pau de 2017 a ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) en la qual van jugar un important paper organitzacions feministes com WILPF.

Altres àmbits en què la societat civil i les organitzacions de dones han centrat els seus esforços han estat la resposta a les crisis humanitàries, amb especial atenció als impactes de gènere de la crisi global de desplaçament forçat, o l'acompanyament a les víctimes i supervivents de violència sexual en els conflictes armats, entre molts altres exemples. A més, des de la societat civil s'ha advocat per una perspectiva interseccional que amplii l'àmbit d'acció de l'agenda per deixar de centrar-se exclusivament en les dones i analitzi els impactes de gènere de la violència amb una mirada àmplia que incorpori les necessitats i aportacions de altres grups, com pugui ser la població LGTBI.

Governos i organitzacions regionals, com la Unió Europea i la Unió Africana, han dut a terme iniciatives per incorporar en les seves polítiques i marcs normatius nacionals o regionals l'agenda dones, pau i seguretat, generalment

La societat civil ha impulsat de forma constant l'agenda gènere, pau i seguretat, promovent la participació de les dones en els processos de pau i liderant campanyes internacionals de desarmament

4. Global Alliance of Regional Women Mediator Networks, <https://globalwomenmediators.org/>

5. Taylor, S. and Baldwin, G., *The Global Pushback on Women's Rights: The State of the Women, Peace, and Security Agenda*, International Peace Institute, setembre de 2019.

6. Coomaraswamy, R. (2015) *Prevenir los Conflictos Transformar la Justicia Garantizar la Paz: Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. ONU Mujeres.

7. Ibid.

a través de l'elaboració de plans d'acció nacional, de la designació de figures institucionals o diplomàtiques per assumir el lideratge en aquesta implementació i del suport a organitzacions de la societat civil, mitjançant recursos econòmics o d'altre tipus. Així, al gener de 2020, 83 estats comptaven amb plans d'acció vigents d'acord amb les xifres recopilades per WILPF⁸ i 11 organitzacions regionals comptaven amb plans d'acció propis.⁹ A més, tant governs com organitzacions comptaven amb figures d'alt nivell com, en el cas de la UE, l'Assessora principal en temes de gènere i en la implementació de la Resolució 1325 sobre dones, pau i seguretat, l'ambaixadora Mara Marinaki; o amb figures com els punts focals sobre dones, pau i seguretat dels Estats membre de l'ONU, connectats a través d'una xarxa establerta en 2017.¹⁰

D'altra banda, alguns àmbits concrets d'actuació de l'agenda, com ara els processos de pau, han estat escenari d'avenços, tot i que encara insuficients. En la seva anàlisi de com els acords de pau han integrat la perspectiva de gènere des de 1990 fins a l'any 2015, Christine Bell assenyalava que els acords signats el 2015 tenien aproximadament cinc vegades més de probabilitats d'incloure d'alguna manera la perspectiva de gènere que aquells signats el 1990.¹¹ A més, en alguns processos de pau s'han començat a posar en marxa mecanismes de participació per a les dones, la societat civil en general o altres col·lectius de població especialment rellevants, com pobles originaris, minories ètniques o religioses. Es tracta generalment d'espais consultius, paral·lels a les taules de negociació i la capacitat d'incidència en els resultats finals és certament limitada, com ara el Consell Consultiu de les Dones de Síria o les reunions que periòdicament mantenen els representants governamentals de Geòrgia participants en les negociacions de pau amb les organitzacions de dones a Geòrgia, pràctica aquesta última impulsada inicialment per ONU dones i institucionalitzada després pel govern georgià en el seu pla d'acció nacional de la Resolució 1325.¹² L'exemple del procés de pau entre el Govern de Colòmbia i la guerrilla de les FARC és molt rellevant, ja que va demostrar que és possible dur a terme processos

en els quals la igualtat de gènere sigui substantiva i no anecdòtica, tot i amb totes les limitacions en l'abast.¹³ En aquest procés, la incidència de les organitzacions de dones de la societat civil va tenir com a resultat un augment substancial de la seva participació, la creació d'una arquitectura negociadora inclusiva mitjançant una subcomissió de gènere, delegacions d'organitzacions de dones i LGTBI, la participació en les delegacions de víctimes i finalment, la inclusió de l'enfocament de gènere de manera transversal en el text de l'acord, així com l'establiment de mecanismes específics de gènere per a la verificació de la implementació.¹⁴ Un altre procés de pau relativament reeixit en termes d'inclusivitat i participació de les dones va ser el procés de pau amb el MILF a les Filipines, on la delegació negociadora governamental va estar encapçalada en alguns moments del procés per una dona i amb una elevada participació de dones.¹⁵ De fet, l'acord final va ser signat per Miriam Coronel Ferrer el 2014, la primera dona en signar un acord de pau com negociadora en cap en dècades.¹⁶

Una carrera d'obstacles

Com s'assenyalava anteriorment, el potencial de l'agenda és gran, però la realitat mostra que la distància entre els èxits reals i l'efectivament assolit és considerable. Són múltiples els obstacles que han impedit el ple desenvolupament d'aquest potencial, alguns d'ells relacionats amb el propi espai de què emana l'agenda, el Consell de Seguretat de l'ONU. L'agenda gènere, pau i seguretat va emergir gràcies a l'impuls del moviment de dones i les organitzacions de la societat civil en zones de conflicte, que amb l'empenta de la Plataforma d'Acció de Beijing van aconseguir fer un pas important en la incidència i obrir una bretxa en el fins llavors gairebé infranquejable Consell de Seguretat.¹⁷ No obstant això, en els últims anys, amb l'enfortiment de governs i moviments polítics ultraconservadors i fins i tot d'extrema dreta estan emergint amb força a l'arena internacional discursos i pràctiques polítiques que promouen la xenofòbia, l'homofòbia i la misogínia, posant en qüestió

8. WILPF, *National Action Plans for the Implementation of the UNSCR 1325 on Women, Peace and Security* <http://peacewomen.org/member-states>.

9. Taylor, S. y Baldwin, G., *Focus on 2020: Opportunities for the Twentieth Anniversary of Resolution 1325*, *International Peace Institute*, octubre de 2019.

10. Asamblea General, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 1 de marzo de 2018 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Alemania, España y Namibia ante las Naciones Unidas. Red de Puntos Focales sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad. Directrices Técnicas Operativas. Deseembre de 2017, A/72/782-S/2018/178.

11. Bell, C., & McNicholl, K. Principled Pragmatism and the 'Inclusion Project': Implementing a Gender Perspective in Peace Agreements. *Feminists @ Law*, 9(1), 2019.

12. Per a una anàlisi més completa de com s'ha concretat la participació de les dones als processos de pau, vegi's Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de Paz 2020. Análisis de Tendencias y Escenarios*, Icaria Editorial, 2020.

13. Bouvier, V. M., El género y el papel de las mujeres en el proceso de paz de Colombia, *ONU Mujeres*, 4 de marzo de 2016.

14. Salvesen, H. y Nylander, D., *Towards an inclusive peace: women and the gender approach in the Colombian peace process*, NOREF, juliol de 2017.

15. Santiago, I.M., The participation of women in the Mindanao peace process, *ONU Mujeres*, octubre de 2015.

16. Aunque generalmente se señala que Miriam Coronel Ferrer fue la primera mujer en firmar un acuerdo de paz como negociadora jefa, en 1973 la vietnamita Nguyen Thi Binh firmó los Acuerdos de París como representante en las negociaciones de Gobierno Revolucionario Provisional de la República de Vietnam del Sur en calidad de ministra de Exteriores.

17. Hill, F., Aboitiz, M. and Pohlman-Dombouya, S., Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325, *Signs: Journal of Women in Culture and Society* 2003 28:4, 1255-1269.

el propi multilateralisme internacional. El mateix Consell de Seguretat no és aliè a aquestes dinàmiques, i el fràgil consens que s'havia aconseguit al voltant de l'agenda sobre dones, pau i seguretat va ser trencat amb l'aprovació de la resolució 2467 en 2019, que va ser aprovada amb l'abstenció de Xina i Rússia, i el text va haver de ser àmpliament retallat, sobretot pel que fa a les mencions als drets sexuals i reproductius, que van ser retirades per complet, per poder comptar amb el suport dels EUA. La societat civil va denunciar com el si dels propis organismes encarregats de protegir els drets humans i mantenir la pau i la seguretat internacional havien estat escenari de creixents atacs contra principis fonamentals de el dret internacional i els drets humans, incloent drets sexuals i reproductius i drets de la població LGTBI.¹⁸

En paral·lel al context polític desfavorable per als avenços en el reconeixement dels drets de les dones i la població LGTBI, cal assenyalar que la implementació de l'agenda s'ha enfrontat a obstacles importants al llarg de tota la seva existència, com ara la manca de recursos econòmics. Aquesta mancança és, fonamentalment, una clara evidència del fràgil compromís amb l'agenda que han mostrat la majoria dels estats, que han aportat més paraules que recursos a la seva aplicació real. Dels 83 Plans d'Acció Nacional vigents a principis de 2020, només un 34% d'ells comptaven amb un pressupost específic associat i únicament 12 països -Austràlia, Àustria, Alemanya, Canadà, Irlanda, Japó, Liechtenstein, Lituània, Països Baixos, Noruega, Espanya i el Regne Unit, a més de la Unió Europea a través de l'Spotlight Initiative- havien contribuït al Fons Humanitari i de Pau per a les Dones, un partenariat entre Nacions Unides, governs donants i la societat civil per promoure el finançament de la implementació de l'agenda dones, pau i seguretat.

De fet, un llast important en la implementació de l'agenda ha estat la fràgil voluntat política dels governs i la seva falta de compromís, ja que paradoxalment al llarg de les dues últimes dècades els estats han tractat d'ocupar un espai central, desplaçant la societat civil de la posició de lideratge. Això ha tingut com a conseqüència una burocratització excessiva de l'agenda, mitjançant l'aprovació incessant de noves resolucions, 10 en total, sense que aquestes hagin estat portades a la pràctica de forma substantiva. Durant la celebració de l'15è aniversari de la resolució 1325, i coincidint

amb l'aprovació de la resolució 2242, la societat civil va assenyalar que no era necessària l'aprovació de noves resolucions sinó un compromís contundent amb les ja existents. Posteriorment s'han aprovat dues resolucions noves que han posat en risc la pròpia agenda dones, pau i seguretat com un espai d'avanç per als drets de les dones en excloure qüestions fonamentals com els drets sexuals i reproductius. De fet, a l'octubre de 2019 les organitzacions de la societat civil es van dirigir al Consell de Seguretat recordant que l'acció de tots els actors involucrats en l'agenda devia tenir en compte la naturalesa indissociable de tots els aspectes que la conformen i que qualsevol decisió que no vagi encaminada a la plena implementació és inacceptable.¹⁹ D'aquesta manera, no es pot separar la protecció de les dones enfront de les violències de gènere, de la seva participació i reconeixement de drets i de les garanties per a la rendició de comptes davant de les violacions als seus drets fonamentals.

L'agenda gènere, pau i seguretat ha fet front a importants obstacles com els retrocessos internacionals en el reconeixement als drets de les dones per part de Governos ultraconservadors o la manca de recursos econòmics i compromís polític

Reptes per a l'enfortiment de l'agenda

En aquest escenari incert d'avenços fràgils i obstacles persistents, dues dècades d'implementació de l'agenda permeten abordar-la amb una certa perspectiva, que permet identificar alguns reptes per als propers anys. L'agenda dones, pau i seguretat és molt àmplia, el que ha representat un repte important pels actors responsables de la seva implementació.²⁰ No obstant això, és precisament aquesta amplitud la que li atorga un caràcter transformador, ja que permet un abordatge integral de les causes i conseqüències de la violència a curt, mitjà i llarg termini. De fet, per adequar-se a alguns reptes fonamentals del futur, l'agenda haurà de seguir ampliant el seu àmbit d'acció. Al mateix temps, s'ha d'aprofundir en la indivisibilitat de l'agenda, en la no exclusió de cap dret i sobretot, enfortir la mirada preventiva al mateix temps que es dona resposta a les emergències i es consoliden els avenços en participació. Són reptes fonamentals en un context polític de retrocés per als drets de les dones i altres grups de població, com el col·lectiu LGTBI. Els avenços aconseguits són pocs i insuficients i la plena igualtat en la construcció de la pau està lluny d'aconseguir-se, com mostren les avaluacions que s'han dut a terme. Cal una major exigència amb els actors que integren els processos de pau pel que fa a l'aplicació de l'agenda i, especialment

18. NGO Working Group on Women, Peace and Security, 2019 Open Letter to Permanent Representatives to the UN: Recommendations on the Security Council Open Debate on Women, Peace and Security (WPS), octubre de 2019.

19. Ibid.

20. Ibid.

amb la participació significativa de les dones i la inclusió de la perspectiva de gènere en els acords de pau i en la seva implementació i verificació. Els que exerceixen rols de facilitació han de predicar amb l'exemple i assegurar equips mediadors amb participació de dones i expertises de gènere. Però com assenyalava Sharon Bhagwan-Rolls de Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), “gairebé 20 anys després de l'adopció de la resolució 1325, no necessitem només estar a la taula de pau. Ha arribat el moment de redissenyar la taula”.²¹ Altres actors crucials per al desenvolupament de l'agenda, com les defensores dels drets humans, són víctimes d'innombrables amenaces i atacs contra la seva vida i l'exercici dels seus propis drets, com han apuntat múltiples organitzacions de la societat civil i diverses entitats de Nacions Unides. Així doncs, cal redoblar esforços per garantir la seva protecció i a el mateix temps la seva participació política.

En aquest sentit, l'agenda té davant seu el repte de ser capaç de teixir aliances fortes amb altres agendes de transformació crucials. Així, és important superar el binarisme de gènere que l'ha caracteritzat fins al moment per incorporar mirades que enforteixin la interseccionalitat i el reconeixement que els impactes de gènere de la violència no afecten només a les dones sinó que tenen un caràcter molt ampli. L'aliança entre el moviment feminista i el moviment pels drets de la població LGTBI no pot sinó enfortir l'agenda i és un repte ineludible. De la mateixa manera, s'han d'enfortir les aliances amb l'agenda sobre la joventut, la pau i la seguretat i sobretot, amb la de justícia climàtica global. En els propers anys, serà fonamental que els esforços per fer front a l'emergència climàtica es facin des d'una perspectiva

Un repte important serà l'articulació amb l'agenda de justícia climàtica i l'enfortiment de l'interseccionalitat amb aliances amb el moviment pels drets de les persones LGTBI

de gènere interseccional que abordi de forma àmplia les desigualtats que s'accentuen com a conseqüència dels seus devastadors efectes. De la mateixa manera, l'agenda dones, pau i seguretat ha d'incorporar els principis de justícia climàtica i sostenibilitat mediambiental. La proximitat entre el moviment de dones per la pau i els moviments per la justícia ambiental és un important actiu que pot permetre esforços conjunts per fer front a l'emergència climàtica amb una mirada de construcció de pau i reconeixement dels drets de les dones i la població LGTBI.

Així doncs, en un context internacional de creixent militarització i expansió de lideratges patriarcals, l'agenda internacional sobre gènere, pau i seguretat té el repte de seguir sent una eina útil i eficaç per a la construcció d'una pau transformadora que faci front a desafiaments globals com conflictes armats complexos i perllongats amb greus conseqüències de gènere o l'emergència climàtica, amb importants impactes en la seguretat humana de milions de persones, però també locals –encara que amb dimensions internacionals–, com pugui ser la situació de les defensores de drets humans. L'agenda ha de servir d'impuls per a la transformació de les polítiques de pau i seguretat global i això només s'aconseguirà amb voluntat política per part dels Estats i l'acció concertada de tots els actors rellevants per a la seva implementació, especialment amb l'enfortiment de la capacitat de lideratge de les Nacions Unides. Però en el context actual, perquè l'agenda segueixi sent genuïnament transformadora, és crucial que la societat civil i les organitzacions de dones segueixin sent la pedra angular de l'agenda, mantenint la seva capacitat de crítica i d'identificació de debilitats però també d'oportunitats per aconseguir la seva plena implementació.

21. ONU Mujeres, *Women, peace and security experts look ahead to 2020*, 18 de marzo de 2019, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/news-women-peace-and-security-experts-look-ahead-to-2020> <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/news-women-peace-and-security-experts-look-ahead-to-2020>



Aquesta publicació està subjecta a una llicència de Creative Commons. Es permet la reproducció total o parcial, la distribució i la comunicació pública de l'obra, sempre que no sigui amb finalitats comercials, i sempre que es reconegui l'autoria de l'obra original. No es permet la creació d'obres derivades.

El contingut d'aquesta publicació és responsabilitat exclusiva de l'Escola de Cultura de Pau i no reflecteix l'opinió de l'ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.

èc̃p̃ escola de
cultura de pau


UAB
Universitat Autònoma
de Barcelona

Escola de Cultura de Pau
Parc de Recerca, Edifici MRA,
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (Espanya)
+34 93 586 88 42
pr.conflict.escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat

Amb el suport:

ACD Agència Catalana
de Cooperació
al Desenvolupament

 **Generalitat
de Catalunya**

@escolapau 
EscolaPau 