

Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325

Carmen Magallón

Directora de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz



Han pasado más de siete años desde que, en octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobara una resolución de gran trascendencia para el avance de la igualdad entre los sexos en el ámbito de las relaciones internacionales: la Resolución 1325 (en adelante, 1325). Estrictamente, el contenido de esta resolución no tiene como objeto la igualdad. Considera las mujeres como agentes activos en la construcción de la paz; alude a la protección especial que necesitan frente a la violación, una agresión que históricamente ha sido considerada irrelevante o un mal menor; y menciona la necesidad de tener en cuenta la diferente experiencia de uno y otro sexo, también en los conflictos armados. Tener en cuenta la distinta experiencia vital de hombres y mujeres, una diferencia que está mediada por una relación de poder asimétrica, que es convertida así en desigualdad, es hacer uso de la perspectiva de género.

*Según la 1325,
la perspectiva
de género es
relevante en
la negociación
de acuerdos
de paz, en
las operaciones
de mantenimiento
de la paz y en la
reconstrucción
posconflicto*

La 1325 hace referencia a las mujeres, al género y a la perspectiva de género, tres conceptos que no son en absoluto iguales ni intercambiables, aunque a veces se usen como tal. Referirse a todos ellos refleja bien los usos y debates que se dan tanto en el mundo académico como en el terreno de la práctica. La 1325 afirma que las mujeres y la perspectiva de género son relevantes para negociar acuerdos de paz, llevar a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz y la reconstrucción de las sociedades tras un conflicto bélico, planificar los campos de refugiados y, en general, todas las acciones que competen al Consejo de Seguridad.

Aunque la 1325 no está pensada como instrumento para la consecución de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, en la práctica, como no podía ser de otro modo, está sirviendo a este fin. La violencia armada deja al descubierto y agudiza las condiciones de violenta normalidad bajo las que viven muchas mujeres del mundo, violencia directa, sí, pero también estructural y simbólica. Por eso mismo, los pasos dados para protegerlas o hacer oír la voz de quienes de entre ellas se organizan contra la guerra forzosamente han de confrontarse con la desigualdad y la discriminación. En la sesión del Consejo de Seguridad, del 23 de octubre de 2007, dedicada a “Las mujeres y la paz y la seguridad”, el Presidente reiteraba:

“El Consejo de Seguridad reconoce la importancia de garantizar el respeto de la igualdad de derechos de las mujeres y, a este respecto, reafirma la importancia del papel que corresponde a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, en la prevención y solución de los conflictos y en la consolidación de la paz y subraya la necesidad de que participen en pie de igualdad e intervengan plenamente en los procesos de paz a todos los niveles” (Presidente del Consejo de Seguridad, 2007).

Raíces y contenido de la 1325

A lo largo de años de trabajo y presión, el movimiento de mujeres organizadas a nivel local e internacional, el movimiento feminista en sentido amplio, fue consiguiendo avances sociales y políticos, en una verdadera revolución no violenta, aspecto éste que nunca subyaremos suficientemente, en un mundo en el que la mayoría de actores en conflicto recurren sistemáticamente a las armas para conseguir sus objetivos. Los avances hacia un cambio de mentalidad, en la línea de rechazo a que la diferencia entre los sexos se traduzca en desigualdad, son más visibles en unos países que en otros pero han ido consiguiendo un progresivo apoyo de líderes políticos y Gobiernos. La comunidad internacional organizada ha ido incorporando la dimensión de género en sus declaraciones, compromisos y acuerdos, nacionales e internacionales, y entre la sociedad civil se ha ido conformado una red internacional, formal e informal, que es referencia para evaluar, hacer seguimiento e impulsar la igualdad entre

los sexos hacia nuevos desarrollos (*global constituency*). Este último es un avance de gran valor para hacerse cargo de las asimetrías geográficas, sociales y culturales, al respecto de la igualdad entre los sexos. La Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad es un logro de esta red de alianzas internacionales, a distintos niveles; un resultado importante de la acción, presión y proyección del Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante, MPS), una ONG creada en mayo de 2000 precisamente para hacer trabajo de lobby sobre los miembros del Consejo de Seguridad. Esta ONG está formada por las siguientes organizaciones: Femmes Africa Solidarité, Hague Appeal for Peace, International Alert, International Women's Tribune Centre, Women's Action for New Directions, Women's Commission for Refugee Women and Children, the Women's Division of the General Board of Global Ministries of the United Methodist Church, Women's Environment and Development Organization y la Women's International League for Peace and Freedom.

El grupo MPS¹ unió sus esfuerzos a la División para el Avance de las Mujeres (DAW) y el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM), con el fin de influir en los miembros del Consejo de Seguridad con documentación e informes que argumentaban la importancia de la presencia de las mujeres en los procesos de paz. La presidencia, en aquel momento, del Consejo de Seguridad, Namibia, y la implicación de los medios de comunicación abrían una ventana de oportunidad para la aprobación de la 1325. El momento favorable estaba precedido por declaraciones y acuerdos previos de la comunidad internacional, así como por los compromisos adquiridos por los Gobiernos en la Conferencia de Pekín (1995).

De un modo resumido, los 18 párrafos de la resolución recogen los siguientes puntos:

- El aumento de la representación y participación de las mujeres, en todos los niveles y fases de los procesos de paz (requerimiento dirigido al Secretario General, agencias y Gobiernos).
- La promoción de la formación en la perspectiva de género de los actores involucrados en los procesos de paz y también en el sistema de la ONU (petición a los Gobiernos para que establezcan líneas rectoras, planes y fondos específicos).
- La inclusión de la perspectiva de género en las distintas misiones del Consejo de Seguridad, en todas las fases de los procesos de construcción de la paz, en el contenido de los acuerdos, en los pro-

¹ Sobre el Grupo de trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad (Working Group on Women, Peace and Security), véase la página www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html

cesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR), en la reconstrucción posbélica, entre otros.

- La puesta en práctica de medidas específicas de protección de las mujeres y las niñas, en cumplimiento y defensa de las leyes y acuerdos internacionales al respecto.

Lo más novedoso de esta resolución es que, aunque permanece el llamamiento a la protección y la conceptualización de las mujeres como grupo vulnerable, la noción de víctimas coexiste con el derecho de las mujeres a ser reconocidas como sujetos con voz y agenda propias². Es precisamente este reconocimiento “*como agentes activos*” necesario en la toma de decisiones lo que supone en sí una reafirmación del derecho a la igualdad y en la práctica ha funcionado en este sentido. Sobre el terreno, en los casos en los que se ha invocado la 1325, al buscar una agenda común para la participación de las mujeres en los procesos de paz, se constata que la agenda que unifica la pluralidad de opciones de las mujeres ante unas negociaciones de paz sigue apuntando hacia la igualdad: mayor igualdad en la representación política en las instituciones posconflicto, oportunidades para educarse, trabajar, compartir la crianza y el cuidado y dejar atrás la subordinación y las costumbres discriminatorias.

En esta resolución coexisten la noción de las mujeres como víctimas y su reconocimiento como sujetos activos con agenda propia

Desarrollo y aplicación de la 1325

A la hora de evaluar el desarrollo de la 1325, es preciso revisar las actuaciones al respecto del Consejo de Seguridad, de los Estados miembros, del sistema de la ONU en su conjunto y de la sociedad civil en general.

Sobre la influencia que está teniendo esta resolución, las apreciaciones varían. Las más optimistas destacan las expectativas y el interés que ha suscitado en la sociedad civil y también en algunos Gobiernos. Al cumplirse los cinco años de su aprobación, el embajador Anwarul K. Chowdhury señalaba seis áreas en las que se ha progresado: 1) en la conciencia de la importancia de la perspectiva de género en el trabajo de apoyo a la paz; 2) en el desarrollo de planes de trabajo y acción de género, al abordar asuntos humanitarios y de desarme; 3) en una formación sensible al género y el despliegue de consejeros de género; 4) en la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres; 5) en el trabajo sobre códigos de conducta, inclui-

² Una de las constantes históricas, al conceptualizar a las mujeres, es el reduccionismo. Los reduccionismos más frecuentes son mujer=madre o mujer=víctima. Existe gran dificultad, en las formas hegemónicas de pensamiento, para conceptualizar a las mujeres como sujeto activo, plural y complejo.

do el acoso sexual y 6) en el apoyo a una mayor participación de las mujeres en la reconstrucción, las elecciones y la gobernabilidad post-conflicto (Chowdhury en Lynes y Torry, 2005).

Desde el grupo de trabajo de MPS la evaluación tiene luces y sombras, ya que el seguimiento y profundización del Consejo de Seguridad en este tema ha sido menor que en otros casos. Al comparar con una resolución similar, la que hace referencia a niños y conflictos armados, se observa que ésta, desde su aprobación en 1999, hasta 2005, había sido desarrollada en cinco resoluciones más, algo que no sucedía con la 1325. Se reconoce, no obstante, que el Consejo de Seguridad, ha aportado a la problemática autoridad y legitimidad, pues este órgano no es sólo “una instancia a la que recurrir como último recurso; de allí salen iniciativas y legitimidad para las nuevas formas de pensar. En este contexto la 1325 ha ayudado a la gente a pensar de modo diferente, incluso aunque no estén familiarizados con los conceptos, y es así porque hay un elemento legitimador” (Citado en Hill, 2005: 60).

La 1325 ha despertado también gran interés entre otras instancias de la ONU, en donde distintos foros la han incluido en sus programas y debates: la Asamblea General, la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres (CSW), el Consejo Económico y Social (ECOSOC), la Comisión de Derechos Humanos (CHR), el Departamento de Asuntos de Desarme (DDA), la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (DPKO).

Las ONG, y en particular el grupo MPS, cabeza de la red o comunidad global de referencia antes mencionada, son quienes están llevando a cabo el seguimiento más consistente del desarrollo de la 1325. El grupo MPS realiza un informe anual en el que detallan las iniciativas del sistema de la ONU, de los Gobiernos y de las ONG sobre su puesta en práctica y da seguimiento a las iniciativas que surgen sobre el terreno, proporcionando cauce de conocimiento a través de una sección específica en la web que incluye un boletín mensual³. Uno de los indicadores utilizados para hacer el seguimiento es el lenguaje. La presencia o ausencia, en las negociaciones y documentos resultantes, de un lenguaje específico sobre género ha sido identificado como el verdadero test de la incorporación del género a la corriente principal de los procesos (*gender mainstreaming*). El lenguaje, los conceptos y las alusiones al género, constituye una retórica con una doble cara. Por una parte, puede quedarse en eso, en un mero barniz superficial sin significado. El representante de un Gobierno lo expresaba así:

³ www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html

“Cuando aprobamos un proyecto en una zona posconflicto, tenemos que rellenar un informe y decir si es adecuado desde el punto de vista medioambiental —rellenando una casilla—, y si beneficia por igual a hombres y mujeres —rellenando otra casilla—. Simplemente se trata de poner una cruz en una casilla. ¿Han avanzado mucho los derechos humanos por tener una casilla en el formulario [cuando] simplemente pones, sí, sí, sí [sin] comprobar estas cuestiones suficientemente?... Numerosos aspectos se convirtieron en asuntos transversales y el género se percibía simplemente como algo colocado en medio del camino, una valla que saltar poniendo una cruz en una casilla o escribiendo un párrafo” (Declaración incluida en Hill, 2005: 65).

Las ONG presionan a los Gobiernos y a la ONU para que cumplan con el espíritu y la letra de la 1325

Por otra parte, la retórica del lenguaje también puede utilizarse para impulsar la acción. Algunos autores han visto en ella una trampa que obliga a quienes la despliegan y lo han conceptualizado como “la trampa de la retórica”, el mecanismo causal que explicaría por qué los valores y las normas triunfan a veces por encima de los intereses nacionales (Schimmelfenning, 2001: 48). En el caso de la 1325, las ONG están utilizando esta vía para presionar a los Gobiernos y a la ONU para que cumplan con el espíritu y la letra de lo que acuerdan bajo una retórica de género.

Para la evaluación de la incorporación de la 1325 en el trabajo cotidiano del Consejo de Seguridad, con el lenguaje como indicador, PeaceWomen ha llevado a cabo un estudio exhaustivo de las resoluciones de este órgano, comprobando si incluyen o no referencias al género o las mujeres. En la primera parte del estudio revisa las referencias generales a la 1325, y menciona las resoluciones en las que sí hay lenguaje de género, resoluciones temáticas que, desde el año 2000, han abordado los siguientes asuntos: las operaciones de mantenimiento de la paz; la prevención del conflicto y la construcción de la paz; la sociedad civil; las negociaciones y acuerdos de paz; las violaciones de los derechos humanos y la ley humanitaria; la violencia de base sexual y de género; la protección de los civiles y asistencia humanitaria; las personas refugiadas y desplazadas interiores; el desarme, la desmovilización, repatriación, reintegración y reasentamiento; la reforma del sector de seguridad, justicia y constituciones; los procesos electorales y la gobernanza; las instituciones y mecanismos de la ley y los derechos humanos; la igualdad de género y la reconstrucción posconflicto; la explotación sexual y los abusos cometidos por el personal de la ONU; el entrenamiento del personal de la ONU; el SIDA y los informes del Secretario General de la ONU. En la segunda parte, revisa todas las resoluciones que tienen como objeto las actuales y próximas misiones de mantenimiento de la paz y que afectan a los siguientes países: Afganistán, Burundi, Costa de Marfil, Chipre, República Democrática del Congo, Etiopía y Eritrea,

Georgia, Altos del Golán, Haití, India y Pakistán, Kosovo, Líbano, Liberia, Oriente Medio, Sierra Leona, Sudán, Timor Oriental y Sahara Occidental. Y encuentra que en estas resoluciones sobre países específicos, desde octubre de 2000, son sólo 77 de 272 (un 28,31%) las que incluyen lenguaje sobre mujeres o género. A partir de este estudio, PeaceWomen concluye que pese a las declaraciones y compromisos adoptados por el Consejo de Seguridad, la integración de la perspectiva de género y la puesta en práctica de las provisiones de la 1325 está siendo esporádica y lenta (Wilpf, 2007).

El grupo MPS reconoce algunos avances: en la mayoría de los operaciones multidimensionales de apoyo a la paz han estado presentes consejeros de género; los informes del Secretario General y los mandatos para las misiones abordan cuestiones de género, de la participación de las mujeres y el problema de las violaciones de mujeres y niñas; se han formulado planes de acción sensibles al género en asuntos de desarme, políticos y humanitarios y las Naciones Unidas han hecho esfuerzos para coordinar y construir coherencia en su trabajo sobre mujeres, paz y seguridad.

Los debates abiertos del Consejo de Seguridad sobre la 1325

El Consejo de Seguridad celebra anualmente, en octubre, un debate abierto sobre la 1325. Es en éste momento cuando el presidente de este órgano y los Estados miembros, tanto pertenecientes al Consejo de Seguridad como quienes no siéndolo solicitan participar, exponen sus apreciaciones y las medidas adoptadas a favor de la temática de mujeres, paz y seguridad. En el último, celebrado el 23 de octubre de 2007, se debatió bajo el título: "Hacia una aplicación coherente y efectiva de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad".

En este debate, el Secretario General, Ban Ki Moon, se congratuló de los avances habidos, destacando en primer lugar el hecho de que la embajadora Ellen Margrethe Loj, de Dinamarca, hubiera aceptado el nombramiento de Representante Especial del Secretario General para Liberia, una de las mayores misiones de mantenimiento de la paz en marcha. Por su parte, el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno, habló del esfuerzo para cumplir el compromiso de aumentar el número de mujeres en los puestos de dirección sobre el terreno, en cargos de dirección civil y en funciones operativas tanto militares como policiales: de febrero a octubre de 2007, el número de mujeres que ocupan cargos directivos civiles ha aumentado en casi un 40%. Se refirió a cómo además de la embajadora Loj, para dirigir la Misión de la ONU en Liberia, fueron nombradas distintas Representantes Especiales Adjuntas del Secretario General: Henrietta Mensah-Bonsu, para operaciones y

Estado de derecho; Ameerah Haq, como Jefa adjunta, Coordinadora Humanitaria y Coordinadora Residente de la Misión en Sudán; Bintou Keita, Representante Ejecutiva del Secretario General, en Burundi y Agatha Lele, Asesora Superior de Policía, también en Burundi. Señaló también que, en las elecciones municipales de Haití celebradas en 2007, fueron 25 las mujeres elegidas alcaldesas, frente a las seis del año 2000; un aumento debido en parte a la capacitación de las candidatas que llevaron a cabo los asociados nacionales con la colaboración de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en ese país. También apuntó como avance el hecho de que en enero de 2007 se desplegara por primera vez en una operación de mantenimiento de la paz de la ONU, en la Misión de Liberia (UNMIL), un contingente de policía, constituido en la India, formado íntegramente por mujeres.

Mencionó Guéhenno la política de tolerancia cero que está aplicando la ONU ante los abusos sexuales a cargo del personal propio, algo realmente básico, pues la contradicción máxima es que quienes van a resolver problemas, sean los que añadan aún más problemas. Para lograr estrategias más eficaces, mencionó finalmente la necesidad de entender mejor “el vínculo existente entre la protección y el empoderamiento en todos sus aspectos, como se estipula en la resolución, y la forma en que ello afecta al papel y la contribución de la mujer al mantenimiento de la paz y la seguridad” (Consejo de Seguridad, 2007:5).

Como puede verse, los avances que constata el Consejo de Seguridad se centran en gran medida en el aumento del número de mujeres, en todos los niveles. Pero, ¿es sólo cuestión de presencia, cuestión de número? Que la ausencia de mujeres en determinados puestos y cargos esté haciéndose visible sí es un avance y que, al instar al Secretario General a nombrar más mujeres, éste se vea obligado a decir que no puede hacerlo si los países no proponen candidatas —lo que indudablemente ha de llevar a los Estados miembros a plantearse este asunto— también lo es. Pero dicho esto, hay que añadir que no es sólo cuestión de número de mujeres. El número es consecuencia de la falta de igualdad, pero no es sólo la presencia de mujeres lo que está en juego en la 1325. En algunos casos, la presencia de mujeres en cargos o en mesas de negociación no ha añadido demasiado. Sin una agenda de género que aborde los extremos donde radica la desigualdad, la presencia de mujeres tiene apenas un significado simbólico, no despreciable, pero con poca incidencia.

El segundo examen de la ejecución del plan de acción 2005-2007 para la aplicación de la Resolución 1325 en todo el sistema de la ONU fue realizado bajo la dirección de Rachel Mayanja, Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer. En su intervención en el debate de octubre de 2007, Mayanja señaló que “la ausencia de elementos clave tales como información de fondo, indicadores de resultados y cronogramas de ejecución —elementos que constituyen una herramienta útil para medir el desempeño— afectó negativamente los procesos de supervisión, elaboración del informe y rendición de cuentas”. Es éste uno de los aspectos en los que más insiste el grupo de MPS. Por eso mismo, continuó, el plan de acción para la implementación de la 1325 del Sistema de la ONU para 2008-2009, al actualizarse, se ha reconceptualizado, se ha transformado en una herramienta para la programación orientada a resultados, la elaboración de informes y la supervisión. El marco del nuevo plan propuesto se centra en cinco áreas temáticas —prevención, participación, protección, socorro y recuperación y regulación— a fin de permitir que el sistema de las Naciones Unidas fomente las sinergias entre organismos dentro de estos ámbitos temáticos. El que se haya pensado como un marco de gestión orientado a resultados, que incluye indicadores para medir el progreso en el logro de los objetivos fijados en cada uno de los ámbitos antes mencionados, es una novedad que abre ciertas esperanzas (Mayanja en el Consejo de Seguridad, 2007: 7).

La valoración del grupo de trabajo sobre MPS fue expuesta en el Consejo de Seguridad por Gina Torry, invitada a participar en el debate de octubre de 2007. Su intervención tuvo un tono crítico:

“Siete años después venimos aquí a plantear una pregunta: ¿Qué ha significado la aplicación de la resolución 1325 (2000) para la situación de las mujeres y las niñas en Sierra Leona, en la República Democrática del Congo, en Liberia, en Burundi, en Costa de Marfil, en Afganistán, en Haití, en Timor Oriental y en todas las demás situaciones que figuran en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad? Siete años después, las mujeres y las niñas que se encuentran en situaciones de conflicto armado siguen expuestas a una violencia sexual generalizada y sistemática. Es una cuestión de paz y seguridad internacionales. Siete años después, las mujeres continúan estando en buena parte excluidas incluso de las estructuras que toman la decisión de apostar por la paz o de recurrir al conflicto. Se las sigue marginando de los procesos de establecimiento y consolidación de la paz. Es una cuestión de paz y seguridad internacionales.

Siete años después, la incorporación de la Resolución 1325 en la labor del Consejo de Seguridad sigue siendo dispareja. Esto significa que, en la situación de Darfur, las mujeres continúan tropezando con dificultades para participar en las conversaciones de paz de Trípoli. Esto significa que, en la situación de la República Democrática del Congo, la violencia sexual sigue sin disminuir y continúa cometiéndose con impunidad. Siete años después, sigue sin haber mecanismos de supervisión o rendición de cuentas para garantizar la aplicación coherente y efectiva de la Resolución 1325. Es una cuestión de paz y seguridad internacionales.

Tomamos nota del progreso que se ha logrado y que otros oradores han mencionado esta mañana. Nos gustaría centrarnos en el papel del Consejo de Seguridad para impulsar la aplicación de la Resolución 1325. Cuando el Consejo de Seguridad incorpora dicha resolución en su labor, las cosas sí cambian. Por ejemplo, en la misión de junio de 2006 a Sudán encabezada por el Reino Unido, los miembros del Consejo se reunieron con grupos de mujeres y expertos en cuestiones de género en Jartum y Darfur. Dos meses después, el 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1706 (2006) en la que se invocaba la Resolución 1325 y se utilizaba un lenguaje útil relativo específicamente al género. Las resoluciones deben contener ese tipo de lenguaje. No obstante (...) muy a menudo el mandato relativo al género no queda reflejado en las directrices, guías, atribuciones y estructuras de incentivos para el personal de la misión, incluido el Representante Especial". (Torry en el Consejo de Seguridad, 2007:10-11) .

Una de las propuestas constantes, del grupo de MPS y algunos Gobiernos es que haya un mecanismo más sólido de monitorización desde el Consejo de Seguridad. Gina Torry hace hincapié en esa necesidad, en las misiones sobre el terreno y en especial en los casos de violación de los derechos humanos, como la violencia sexual.

"El Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad respetuosamente insta al Consejo a que estudie la forma en que podría proporcionar una supervisión y una presentación de informes más eficaces en lo que respecta a la aplicación de la Resolución 1325, inclusive mediante el establecimiento de un centro de coordinación y de un grupo de trabajo a nivel de expertos, que contarían con la dirección apropiada a fin de asegurar su participación activa en todos los aspectos de la labor del Consejo" (Torry en el Consejo de Seguridad, 2007:10-11).

*En España,
la ayuda oficial
al desarrollo
destinada
a cuestiones
de género se ha
duplicado de 2004
a 2007*

Los planes nacionales de apoyo a la 1325

El compromiso de los países miembros se ha venido plasmando en la elaboración de planes nacionales para impulsar la 1325. A iniciativa de Canadá se creó también el grupo de países amigos, cuyo objetivo es realizar seguimiento de la puesta en práctica de la 1325 en la ONU.

A los países que tienen un plan nacional (Canadá, Suecia, Suiza, Noruega, el Reino Unido, entre otros) se ha sumado España, que en noviembre de 2007 aprobó el suyo: *Plan de Acción del Gobierno de España para la Aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2000), sobre Mujeres, Paz y Seguridad*.

Como señaló el embajador Yáñez-Barrionuevo en el Consejo de Seguridad (Consejo de Seguridad, 2007: 35-36), el plan español tiene las siguientes prioridades: 1) potenciar la inclusión de la perspectiva de género en todas las fases de la participación de España en misiones de paz, incluida la reconstrucción y consolidación de la paz; 2) asegurar la formación en materia de igualdad entre hombres y mujeres, y sobre la 1325, del personal militar, policial y civil que participa en misiones de paz; 3) promover la garantía del pleno disfrute de los derechos humanos que corresponden a las mujeres, adolescentes y las niñas, en las zonas de conflicto y posconflicto y fomentar la participación de mujeres en los procesos de negociación y aplicación de los acuerdos de paz; 4) promover la transversalidad del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en la planificación y ejecución de actividades para el desarme, la desmovilización y la reintegración de combatientes; y 5) fomentar el conocimiento y difusión, así como el trabajo de la sociedad civil española en relación con la 1325.

En los últimos años, en España, la cooperación al desarrollo y la construcción de la paz se están conceptualizando de manera conjunta. Se ha aceptado que difícilmente puede haber desarrollo si no hay paz y tampoco paz sin desarrollo. Se han aprobado estrategias sectoriales de género en desarrollo y construcción de la paz para la cooperación española en las que se incluye la 1325 y la ayuda oficial al desarrollo destinada a cuestiones de género se ha duplicado entre 2004 y 2007. En un mayor compromiso, además del Plan Nacional se está elaborando un plan de acción sobre mujeres y construcción de la paz para la aplicación de la 1325, dirigido a todos los actores de la cooperación española.

El impacto de la Resolución 1325

Sobre el terreno, la 1325 se está usando como herramienta en muy distintas situaciones. Sería muy largo mencionar las distintas situaciones en las que se ha puesto en acción, en la bibliografía se recogen informes del MPS que pueden consultarse. UNIFEM unida a distintas ONG ha sido muy activa en el uso de la 1325 para apoyar el avance de las mujeres, sobre todo en África. En Liberia, desde enero de 2006, Ellen Johnson Sirleaf es la presidenta del país, la primera presidenta de un país africano, un resultado que debe mucho al empoderamiento entusiasta de las mujeres. Es sabido que ellas tuvieron un papel importante en el logro de la paz en su país. En la misma línea, como puede verse en el siguiente cuadro, los porcentajes de mujeres en los parlamentos de algunos países africanos que están saliendo de un conflicto armado se sitúan entre los más altos del mundo.

UNIFEM señala que “las mesas de paz siguen siendo feudo de los artífices del conflicto y no de quienes quieren ponerle fin”, entre ellos las mujeres

Mujeres representantes en la Cámara Baja (o única) de algunas legislaturas post-conflicto

País (año elecciones)	Nº mujeres	Nº total de escaños	% de mujeres sobre el total
Ruanda (2003)	39	80	48.8%
Mozambique (2004)	87	250	34.8%
Sudáfrica (2004)	131	400	32.8%
Burundi (2005)	36	118	30.5%
Namibia (2004)	21	78	26.9%
Uganda (2006)	73	305	23.9%
Eritrea (1994)	33	150	22.0%

Pero el apoyo tiene que seguir tras las elecciones. Tras un conflicto armado, para incluirse en los procesos de gobernanza, las mujeres necesitan protección, que alguien cuide de los niños y también apoyo financiero. Como indica el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU: “una presencia significativa de mujeres en el Parlamento, por sí misma, no garantiza que las mujeres hayan alcanzado la igualdad en la esfera política. Ni tampoco garantiza que se vaya a dar una mayor atención a los asuntos de género...” (Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de la ONU, 2005).

De sus iniciativas en Angola, la República Democrática del Congo, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona y Sudán, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) reconoce como buenas prácticas: coordinar a las mujeres para llegar a una agenda común, apoyar sus esfuerzos de influencia sobre los negociadores y las partes que negocian y proporcionar una capacitación relevante. Son acciones que han aumentado la conciencia de género de los partidos, han reforzado las voces de las mujeres y en algún caso han significado el logro de algún tipo de participación formal de mujeres en las negociaciones. Sin embargo, en muy pocos casos esta presencia se ha traducido en que se hayan asentado mecanismos específicos para aumentar el papel de las mujeres en la gobernanza posconflicto. Por eso sigue siendo importante el apoyo en el periodo de transición (UNIFEM, 2006).

También merece ser resaltado el que los miembros del Consejo de Seguridad, en sus visitas a los países afectados por un conflicto armado se reúnan regularmente con los grupos y redes de mujeres de la zona. Lo ha señalado la Directora Ejecutiva interina de UNIFEM, Joanne Sandler. También ha indicado que “los fallos anunciados en julio por el Tribunal Especial para Sierra Leona demuestran que los crímenes de guerra contra las mujeres y las niñas pueden ser enjuiciados con éxito y de manera plena” (Intervención de Sandler en el Consejo de Seguridad, 2007: 8). En el 2006, UNIFEM apoyó a redes de mujeres en Uganda, Kosovo, Nepal y el Oriente Medio, dándoles capacitación y presionando para su inclusión en los procesos de negociación de la paz. Sin embargo, Sandler reconoce que todavía hay muy pocos ejemplos de acceso estructurado de la mujer a las conversaciones de paz. “A pesar de las promesas que encerraba la resolución 1325 (2000), las mesas de paz siguen siendo feudo de los artífices del conflicto y no de quienes están más motivados para ponerle fin” (Intervención de Sandler en el Consejo de Seguridad, 2007: 9).

Sobre este recorrido de luces y sombras, habría que compartir la evaluación de Felicity Hill: que el avance sea lento y desigual no significa que no se está dando. En una entrevista que incorpora en su estudio (Hill, 2005), alguien dice que ya hace tiempo que al mencionar el género no aparecen sonrisas condescendientes. Lo que persiste, sí, es sobre todo un desconocimiento del paradigma y del lenguaje asociado, en profundidad. Como decía un antiguo diplomático: “Los diplomáticos son bastante brillantes y educados. Pero en esto sucede como cuando hablas a un abogado de simbología matemática, el abogado puede ser inteligente pero puede que no entienda de qué estás hablando. Algunas veces los asuntos de género, como muchos otros, se pierden en la traducción” (Hill 2005: 65).

Referencias bibliográficas

Consejo de Seguridad, 5766ª sesión S/PV. 5766, Nueva York, 23 octubre, 2007. Disponible en <<http://daccess-ods.un.org/TMP/1340480.html>>

Hill, Felicity (2005) *How and when has Security Council resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security impacted negotiations outside the Security Council?*, [Internet] Uppsala University Programme of International Studies. Disponible desde <<http://www.frauensicherheitsrat.de/data/felicity-hill-thesis.pdf>>

International Crisis Group (2006) *Beyond Victimhood: Women's Peacebuilding in Sudan, Congo and Uganda*. [Internet] Africa Report Nº 112, 28 Junio 2006. Disponible desde <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=login&ref_id=4185>

Lynes, Krista and Torry Gina (eds.) (2005) *From Local to Global: Making Peace Work for Women, Security Council Resolution 1325. Five Years on Report*, [Internet] Nueva York, The NGO Working Group on Women, Peace and Security. Disponible desde <<http://www.womenpeacesecurity.org/media/pdf-fiveyearson.pdf>>

Torry, Gina (ed). (2006) *SCR 1325 and the Peacebuilding Commission. Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security. Six Years On Report* [Internet], Nueva York, The NGO Working Group on Women, Peace and Security. Disponible desde <<http://www.womenpeacesecurity.org/media/pdf-sixyearson.pdf>>

Rehn, Elisabeth, Ellen Johnson Sirleaf and United Nations Development Fund for Women (2002) *Women, war, peace. The independent experts' assessment on the impact of armed conflict on women and women's role in peace building. Progress of the world's women* [Internet] New York, UNIFEM. Disponible desde <http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=17>

Schimmelfenning, Frank (2001) "The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union", *International Organization* 55, 1, Invierno, 2001.

UNIFEM (2004) *Getting It Right, Doing It Right: Gender and Disarmament, Demobilization and Rehabilitation* [Internet], New York. Disponible desde <http://www.unifem.org/attachments/products/Getting_it_Right_Doing_it_Right.pdf>

UNIFEM (2004) *Women, Peace and Security: UNIFEM Supporting Implementation of Security Council Resolution 1325* [Internet], New York. Disponible desde <<http://www.unifem.org/attachments/products/supporting1325.pdf>>

UNIFEM (2005) *On the Agenda: Women's Essential Role in Peace-building*, [Internet] Disponible desde <http://www.unifem.org/attachments/stories/2005WorldSummit_Peacebuilding.pdf> New York.

UNIFEM (2005) *Asegurar la paz. Guiar a la Comunidad Internacional hacia una efectiva participación de las mujeres a lo largo de los procesos de paz* [Internet], Nueva York. Disponible desde <http://www.iknowpolitics.org/files/Securing_the_Peace_SPANISH.pdf>

UNIFEM (2006) *Beyond numbers: Supporting Women's Political Participation and Promoting Gender Equality in Post-Conflict Governance in Africa. A Review of the Role of the United Nations Development Fund for Women* [Internet], Nueva York. Disponible desde <http://www.womenwarpeace.org/webfm_send/99>

UNIFEM (2006b) *CEDAW and Security Council Resolution 1325: A Quick Guide*, [Internet] New York. Disponible desde <http://www.unifem.org/attachments/products/CEDAWandUNSCR1325_eng.pdf>

Oficina de la Asesora Especial de la ONU sobre Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (2005) *The Status of Women in the UN Secretariat (as of 30 June 2005)*. [Internet]. Disponible desde <http://www.un.org/women-watch/osagi/wps/FactSheet_Final_Oct_18_05.pdf>

United Nations (2005) "Goal 3: Promote Gender Equality and Empower Women." *Progress Towards the Millennium Development Goals, 1990-2005*, p. 11. New York. Disponible desde <http://unstats.un.org/unsd/mi/goals_2005/goal_3.pdf>

United Nations, Peace Keeping in the Service of Peace (2007) *Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping Contexts. A Strategy Workshop with Women's Constituencies from Troop and Policing Contributing Countries, Conclusions, Agreements and Recommendations* [Internet], Pretoria, 7-9 February 2007. Disponible desde <<http://www.peacewomen.org/resources/Peacekeeping/PDF/Pretoria07.pdf>>

Vries De Lindestam, Gunilla (2005) *UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security: Making it Work. Experiences in Canada, the Netherlands and the United Kingdom with Recommendations for Sweden's Implementation*. [Internet] The Collegium for Development Studies, Universidad de Uppsala, y Ministerio de Asuntos Exteriores sueco. Disponible en versión electrónica desde <<http://www.dd-rd.ca/site/publications/index.php?id=1437&subsection=catalogue>>

WILPF (2007) *The Peacewomen Project. 1325 Security Council Monitor: Resolution Watch. Monitoring the Gender Content of the Security Council's Resolutions Addressing all Current and Upcoming Peacekeeping Operations: 2000-2007*, . [Internet]. Diponible desde <http://www.peacewomen.org/un/sc/1325_Monitor/index.htm>

Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en la 5766ª sesión del Consejo de Seguridad, S/PRST/2007/40. Disponible en <http://daccess-ods.un.org/TMP/6266488.html>

