

Manuela Mesa (coord.)

# **Retos inaplazables en el sistema internacional**

*Anuario 2015-2016*

*baiz*



*ceipaz*

Libro Amigo de los Bosques  
**GREENPEACE**

El papel de este libro es 100% reciclado, es decir, procede de la recuperación y el reciclaje del papel ya utilizado.

La fabricación y utilización de papel reciclado supone

el ahorro de energía, agua y madera, y una menor emisión de sustancias contaminantes a los ríos y la atmósfera. De manera especial, la utilización de papel reciclado evita la tala de árboles para producir papel.

Retos inaplazables en el sistema internacional.  
Anuario CEIPAZ 2015-2016

Federico Mayor Zaragoza, Ferrán Puig Vilar, José Antonio Sanahuja, Aitana Guia, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Alberto Piris, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Gorka Gamarra


© Federico Mayor Zaragoza, Ferrán Puig Vilar, José Antonio Sanahuja, Aitana Guia, Francisco Rojas Aravena, Manuela Mesa, Alberto Piris, Rosa Meneses, Xulio Ríos, Andrés Serbin, Gorka Gamarra

De esta edición:

© CEIPAZ  
Fundación Cultura de Paz  
Ciudad Universitaria Cantoblanco  
Pabellón C  
Calle Einstein, 13. Bajo  
28049 Madrid  
Tel. 91497.37.01  
info@ceipaz.org  
[http:// ceipaz.blogspot.com](http://ceipaz.blogspot.com)

Edición de textos: CEIPAZ  
Diseño: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico  
Primera edición: Diciembre 2014  
ISSN: 2174-3665  
Depósito legal: M-16885-2012

---



CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) de la Fundación Cultura de Paz estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la educación para la paz, el desarrollo y la interculturalidad como una herramienta de transformación basada en la solidaridad y la justicia social.

Para más información: [www.ceipaz.org](http://www.ceipaz.org)

La Fundación Cultura de Paz fue creada por Federico Mayor Zaragoza en el año 2000 con el objetivo de promover la cultura de paz. Su actividad se basa principalmente en la vinculación y movilización de redes de instituciones, organizaciones e individuos que se destaquen por su compromiso con los valores de la cultura de paz. Las acciones concretas de la Fundación se centran principalmente en los ámbitos divulgativos y educativos.

Más información en: [www.fund-culturadepaz.org](http://www.fund-culturadepaz.org)

## Sumario

Introducción <i>Manuela Mesa</i> .....	9
---	---

### **Tendencias internacionales**

Emergencias planetarias, retos inaplazables <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	13
El cambio climático: propuestas desde la sociedad civil tras la cumbre de París <i>Ferrán Puig Vilar</i> .....	37
La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y “diplomacia de chequera” <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	71
El reto del nativismo a la pluralidad e igualdad en las democracias liberales <i>Aitana Guia</i> .....	107
Balance de las Misiones de Paz: como mejorar sus prácticas <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	121
XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad <i>Manuela Mesa</i> .....	137

### **Perspectivas regionales**

La reaparición de Rusia en el escenario internacional <i>Alberto Piris</i> .....	169
Irán, la cuestión nuclear y su papel como actor regional <i>Rosa Meneses</i> .....	181
La larga reconversión de la economía china <i>Xulio Ríos</i> .....	193
Cuba: mirando hacia el futuro <i>Andrés Serbin</i> .....	209
Tendencias en la resolución y gestión de conflictos en África: de la declaración a la ocupación de Sirte <i>Gorka Gamarra</i> .....	229

Relación de autores y autoras .....	257
-------------------------------------	-----

# XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad

*Manuela Mesa*<sup>1</sup>

*Directora de CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz*



## **Introducción**

En octubre de 2015 se celebró el XV Aniversario de la adopción por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad. Con esta importante resolución se dio pleno reconocimiento a las mujeres como actores en la construcción de la paz , además de resaltar las formas específicas de violencia de la que son víctimas, de forma diferencial y de manera desproporcionada por su condición de mujeres y niñas, vinculando esas experiencias y problemáticas con la agenda de paz y seguridad internacional. Esta resolución fue un hito histórico y supuso el triunfo de décadas de activismo, que logró que se aceptase que “la paz sólo es sostenible si las mujeres están plenamente incluidas”, y que “la paz está inextricablemente ligada con la igualdad entre hombres y mujeres” (ONU Mujeres, 2015).

---

<sup>1</sup> La autora agradece todos los aportes realizados por la oficina de Peace Women de la Women League for Peace and Freedom (WILPF) en Nueva York, a Abigail E. Ruane y Ghazal Rahmanpanah, Ambassador Anwaru K. Chowdhury, así como a WILPF-España, y a María Vilellas y Carmen Magallón, por los espacios compartidos de reflexión y debate. También a Elena Grau y al ICIP por el Encuentro Internacional celebrado en Barcelona en noviembre de 2015, que ha sido importantes para la elaboración de este trabajo.

*Las organizaciones de mujeres tenían grandes expectativas de lograr en este aniversario compromisos significativos por parte de los gobiernos*

Con motivo del XV Aniversario se realizó la denominada “revisión de alto nivel”, para evaluar los progresos realizados en la implementación de la resolución en los planos mundial, regional y nacional. El “Debate Abierto” que se celebra con periodicidad anual, adquiriría una especial significación en este aniversario. Dicho debate estuvo presidido por el gobierno de España, que desde enero de 2015 ocupa uno de los puestos de miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Para las organizaciones de mujeres y las organizaciones sociales este aniversario había despertado grandes expectativas de cara a la revisión de los logros de la resolución, y para hacer incidencia y promover nuevos avances, y esto las llevó a hacer un intenso trabajo preparatorio de debate y de articulación y generación de alianzas para formular propuestas sólidas y consensuadas. El Grupo de Trabajo de ONG sobre mujer, paz y seguridad elaboró una “hoja de ruta” que recogía las principales demandas y propuestas<sup>2</sup>.

Después de 15 años desde la adopción de la resolución 1325, era preciso lograr compromisos significativos por parte de los gobiernos para conseguir avances en los distintos ámbitos, como la participación de las mujeres en los procesos de paz y de rehabilitación posbélica; un mayor impulso en el establecimiento de medidas para la prevención de la violencia, como un mayor control sobre las armas ligeras, que protagonizan los conflictos armados y otras formas de violencia que golpean de manera más directa a las mujeres; y acabar con la violencia sexual, que sigue siendo utilizada de forma sistemática en los conflictos armados como un arma de guerra contra las mujeres.

Se da también la circunstancia de que en septiembre de 2015 la Asamblea General aprobó la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, que sustituye a los anteriores Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) tras su expiración en 2015. En esta nueva agenda, dentro de los 17 nuevos Objetivos de desarrollo Sostenible (ODS) aparece el ODS 5 sobre la igualdad de género y el ODS 16 que, por primera vez, incluye metas de erradicación de la violencia en todas sus formas y manifestaciones, con referencia expresa a la violencia sexual que sufren las mujeres en los conflictos armados, y a otras formas de violencia de género contra mujeres y niñas (Mesa, 2015; De la Cruz, 2015).

Parte de esa agenda de incidencia planteada con motivo del XV aniversario se relaciona con los Planes de Acción que cada país ha de adoptar. Se trataría de insistir en su importancia como vías para una implementación efectiva de la resolución 1325 –y de otras resoluciones posteriores que la han desarrollado y ampliado– para dar segui-

<sup>2</sup> Ver [www.womenpeacesecuritye.org](http://www.womenpeacesecuritye.org)

miento a sus avances e identificar obstáculos, reclamando por ejemplo que incorporen calendarios de ejecución, indicadores precisos y mensurables sobre el grado de cumplimiento, y marcos presupuestarios que garanticen recursos materiales y financieros para que las acciones se lleven a cabo, y en suma, que se configuren como instrumento clave en cuanto a transparencia y rendición de cuentas. En 2015, 57 países ya contaban con un Plan de Acción nacional<sup>3</sup> y hay algunos más en proceso de elaboración, pero ello no es suficiente, pues representa sólo algo más de una cuarta parte de los miembros de Naciones Unidas, y sin esos planes nacionales es difícil que se pueda pasar de las palabras a una acción efectiva.

El XV Aniversario era una oportunidad importante para hacer balance y volver a insuflar dinamismo en esta agenda, y por ello el Secretario General encargó el denominado “Estudio Mundial” (*Global Study*) (ONU Mujeres, 2015)<sup>4</sup>, diseñado como proceso participativo que recogiese las voces de las mujeres de todas las regiones del mundo, y que permitiese formular propuestas claras y concisas sobre lo que pueden hacer los gobiernos para avanzar en la agenda de mujer, paz y seguridad. Las recomendaciones del Estudio Mundial serían incorporadas en el informe a elaborar por el propio Secretario General, y servirían como punto de partida del Debate Abierto a celebrarse en octubre de 2015.

Pese a estas expectativas, y el importante proceso preparatorio desarrollado de cara a la revisión de alto nivel, se produjo un inesperado e inoportuno cambio de fecha de la convocatoria por parte de la Presidencia española, por razones de política interna, apenas un mes antes de su celebración. Este hecho, para el que no había precedentes desde la adopción de la resolución, planteó serias dificultades organizativas, dislocó el proceso, y fue un mal inicio para la celebración de este Aniversario. Como consecuencia directa, una parte importante de las organizaciones de mujeres activas en el proceso no pudieron estar presentes en el Debate Abierto, lo que generó una gran frustración, que sobrevoló todas las actividades que se organizaron en el mes de octubre. Ello deslució el Aniversario y dañó el proceso de participación y deliberación, que quedó muy lejos del ambiente ilusionante y esperanzado que dominó la celebración del décimo aniversario de la Resolución 1325 (Mesa, 2010).

Los resultados de esta revisión de alto nivel tienen luces y sombras, y no cubrió las amplias expectativas que se habían generado. Los compromisos adoptados por los gobiernos fueron menores de lo espera-

<sup>3</sup> Ver <http://www.peacewomen.org/member-states>

<sup>4</sup> Ver en <http://wps.unwomen.org/en/highlights/global-study-release>. La traducción al español está disponible en <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/language%20version%20of%20global%20study/unw-global-study-1325-2015-sp.pdf>

do y se abrieron muchos interrogantes sobre cómo seguir avanzando en esta agenda, tan llena de retos y desafíos urgentes. Las mujeres que viven en las zonas en conflicto no pueden esperar otros 15 años para que mejoren sus condiciones de vida y para que sus propuestas sean tenidas en cuenta.

Este artículo se hace un análisis del XV Aniversario de la resolución 1325, de los logros alcanzados, de los principales obstáculos y de las perspectivas futuras. Se analizará la nueva resolución adoptada sobre esa materia en 2015 (S/RES/2242, de 13 de octubre) y el papel jugado por el gobierno español en los planos nacional e internacional, en particular en octubre de 2015, periodo en el que España asumió la presidencia del Consejo de Seguridad.

### **Balance de la resolución 1325 en su XV Aniversario: un marco normativo sobre mujeres, paz y seguridad**

De las más de las 2200 resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en sus setenta años de historia, resulta difícil pensar en una resolución que sea mejor conocida por su nombre, número y contenido que la resolución 1325. En sus quince años de vigencia se ha construido a partir de ella un amplio marco normativo sobre mujeres, paz y seguridad que incluye ocho resoluciones y todo un conjunto de compromisos que además entroncan con agendas más amplias para avanzar en la igualdad de género (Cookburn, 2009; Magallón 2004, 2008, 2009, 2012; Mesa, 2010; Vilellas, 2010, 2012, 2015)<sup>5</sup>.

La agenda de mujeres, paz y seguridad había sido abordada con anterioridad por Naciones Unidas, pero con la adopción de la resolución 1325 el marco normativo para la protección y promoción de los derechos de las mujeres en las zonas en conflicto se ha ampliado considerablemente (ONU Mujeres 2015: 27). Un paso importante en la consolidación del marco normativo fue la adopción en 2013 de la recomendación general 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y la rehabilitación posbélica por parte del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW). Esta recomendación proporciona orientaciones a los Estados Miembros para fortalecer la aplicación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y mejorar su coordinación (CEDAW 2013, C/GC/30).

Este marco normativo sobre mujeres, paz y seguridad se ha articulado en torno a las áreas centrales del ciclo de los conflictos armados: prevención, participación, protección y rehabilitación posbélica. Las obliga-

<sup>5</sup> Un análisis exhaustivo sobre el marco normativo se puede encontrar en [www.peacewomen.org](http://www.peacewomen.org)

*La resolución 1325 ha favorecido la construcción de un amplio campo normativo sobre género y paz*



ciones para proteger a las mujeres en situaciones de conflicto armado, incluyendo la violencia sexual, han sido desarrolladas en cuatro resoluciones complementarias a la 1325: la 1820 (2009), la 1888 (2009), la 1960 (2010) y la 2106 (2013). Con ellas se han establecido herramientas institucionales para combatir la impunidad, prevenir y proteger de la violencia sexual, incluyendo mecanismos de seguimiento y evaluación, junto a un listado de los actores en las zonas en conflicto que perpetúan los patrones de violencia sexual (Resolución 1960).

También se ha propuesto definir un conjunto de indicadores globales de seguimiento de la implementación de la resolución 1325 (resolución 1889), que se incluyen en el informe del Secretario General de 2010 (Naciones Unidas 2010). Asimismo, se propone que se destine el 15% del presupuesto destinado a rehabilitación posbélica y construcción de la paz, a proyectos específicos para el empoderamiento de las mujeres, así como la elaboración de un marco estratégico sobre mujeres, paz y seguridad en Naciones Unidas con objetivos y metas específicas para el periodo 2014-2020.

Un elemento positivo, es que en estos años se ha producido un aumento importante del número de referencias sobre mujeres, paz y seguridad que se han incluido en otras resoluciones aprobadas por los órganos principales de Naciones Unidas. Si entre 1998 y 2000 eran menos del 5% las resoluciones que mencionaban el género, entre 2000 y 2010 han aumentado hasta el 45%. Asimismo, en los informes-país y en los informes temáticos, así como en los debates en el Consejo de Seguridad se observa un aumento significativo de las referencias a la agenda de mujeres, paz y seguridad. Este cambio es un claro indicador de que la perspectiva de género tiene ahora mayor presencia y relevancia en la agenda internacional (Consejo de Seguridad, S/2015/716: 5-8). Sin embargo, este incremento de las referencias al género, está marcado por la ausencia de un enfoque integral y por la escasa consistencia de las citas, lo que dificulta su verdadera puesta en práctica. Muchas de las resoluciones adoptadas mencionan la 1325 en su preámbulo, o bien se centran en una dimensión particular de la agenda de mujer, paz y seguridad, pero esto no significa que se produzca una incorporación efectiva de la perspectiva de género, y este asunto sigue siendo todavía una cuestión marginal.

Desde 2004 el Secretario General de Naciones Unidas realiza un informe anual de seguimiento de la implementación de la Resolución 1325, el cual se remite al Consejo de Seguridad. Estos informes se han centrado en evaluar las áreas centrales o pilares de la agenda de mujeres, paz y seguridad, y cada informe incluye un número de recomendaciones destinadas al Consejo de Seguridad, a otros órganos, a las Agencias de Naciones Unidas, y a los Estados Miembros. Asimismo, en el plano regional se han desarrollado diferentes meca-

nismos de implementación en África y el Pacífico; y en el marco europeo, en 2008 se adoptó el *EU Comprehensive Approach to the EU implementation of UNSCR 1325 and 1820 on Women, Peace and Security* que cuenta con indicadores de seguimiento (Martinelli, 2015; Villellas 2015: 9; Barbé, 2016).

Como ya se ha indicado, hay 57 países que cuentan con su respectivo Plan de Acción nacional. Son el instrumento a través del cual cada gobierno ha de definir, de acuerdo con la resolución y su desarrollo posterior, los objetivos, prioridades y políticas para implementar la resolución 1325 en el ámbito nacional y/o como parte de su política exterior y de cooperación internacional. Esos planes también son una importante herramienta de trabajo para las organizaciones de mujeres, ya que en su elaboración, implementación, seguimiento y evaluación se abren ventanas de oportunidad para que esas organizaciones puedan dialogar con sus gobiernos las cuestiones relevantes relacionadas con el género y los conflictos, y hacer un seguimiento del grado de aplicación del documento.

El proceso de elaboración de los Planes de Acción y la definición de su contenido han variado mucho de un país a otro. En general se abordan un amplio número de cuestiones, que oscilan desde la participación de las mujeres en los procesos de paz, hasta incorporación de la perspectiva de género a las misiones de mantenimiento de la paz, o la atención y los servicios legales de las víctimas de violencia sexual. Como tendencia general, los planes de los países más ricos, en su condición de donantes de ayuda al desarrollo, suelen ser significativamente distintos en cuanto estrategia, enfoque, e instrumentos de actuación respecto de los planes de países en desarrollo y/o en situación posbélica, dado que las necesidades son completamente distintas y a menudo hay también diferencias marcadas de enfoque. Pero la distinción más relevante se encuentra entre los Planes que se han realizado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de aquellos que se han elaborado desde el ámbito puramente institucional. En los procesos más participativos de países en conflicto se ha logrado tener en cuenta las necesidades de las mujeres y sus propuestas, en particular en los procesos de fortalecimiento institucional, y además han logrado mayor respaldo internacional. También se ha utilizado en ocasiones la fórmula del partenariado entre dos países para elaborar conjuntamente el Plan de Acción y darse mutuamente apoyo con recursos financieros o humanos, además de trabajar conjuntamente para favorecer el intercambio de experiencias y la difusión de la resolución 1325. Este ha sido el caso de Noruega y Liberia. En 2014, en el Informe del Secretario General se hacía un llamamiento a los Estados Miembros para que se asegurasen que los planes de acción nacionales y regionales estuviesen bien financiados y que incluyesen iniciativas orientadas a la construcción

*Los Planes de Acción deben ir acompañados de recursos financieros y humanos que garanticen su efectiva implementación*

de la paz. El proyecto PeaceWomen de WILPF ofrece información sobre los diversos Planes de Acción.

Algunas organizaciones de la sociedad civil y coordinadoras regionales han hecho un seguimiento del grado de implementación de los Planes de Acción. Este ha sido el caso de la organización Global Women Peace Builders (GNWP), que ha publicado desde 2011 el informe *Women Count: UNSCR 1325 Civil Society Monitoring Report*, que hace un seguimiento de Planes de Acción en algunos países, ofreciendo un panorama general de los logros alcanzados y de los retos pendientes. Por su parte, el seguimiento de los Planes de Acción en el marco europeo ha sido realizado por EPLO (European Peace Building Liaison Office), una coordinadora de centros de estudios y ONG con interés en esta materia, que ha presentado diversos informes de seguimiento con recomendaciones a aplicar de cara a la Unión Europea y otros países e instituciones del continente. Los informes elaborados desde ambas instancias coinciden en que los Planes de Acción no deben ser un objetivo en si mismo, sino un medio para asegurar la implementación de esta agenda, y por ello deben ir acompañados de los recursos materiales y humanos necesarios. Y además, como plantea María Villellas (2015), “la implementación debería estar plenamente alineada con los estándares internacionales establecidos en materia de igualdad de género y de respeto a los derechos humanos” y buscar sinergias con la agenda de desarrollo sostenibles (ODS) y con la Plataforma de Acción de Beijing +20 (Solanas, 2015).

En el balance este XV aniversario se puede afirmar que se han producido importantes avances en la consolidación del marco normativo en la agenda de mujer, paz y seguridad. Sin embargo, se constata que la adopción de siete resoluciones posteriores a la 1325 sobre la agenda de mujeres, paz y seguridad no implica necesariamente una mejor implementación de la que dio origen a esta agenda. Se requiere de una mayor voluntad política para ponerla en práctica. Como ha reconocido el Secretario General de Naciones Unidas en el informe presentado ante el Consejo de Seguridad en 2015, las perspectivas de las mujeres siguen estando insuficientemente representadas en la prevención y resolución de conflictos, la protección y la consolidación de la paz. Es por ello que con este Aniversario se ha hecho de nuevo un llamamiento a los Estados Miembros, a las organizaciones regionales y las entidades de las Naciones Unidas para que revisen los planes de acción existentes y aprovechen esta conmemoración para tomar conciencia y darles un mayor impulso.

## **El Estudio Mundial: Prevenir los conflictos armados, transformar la justicia, asegurar la paz**

Para la preparación de la revisión de alto nivel que se celebró en octubre de 2015, conforme al mandato establecido por el Consejo de Seguridad en la anterior Resolución 2122 (2013), el Secretario General Ban Ki Moon encargó un *Estudio Mundial* sobre la aplicación de la Resolución 1325 para evaluar los progresos que se han producido y los principales obstáculos que todavía están presentes.

El Estudio Mundial fue dirigido por Radhika Coomaraswamy, anteriormente Representante Especial del Secretario General sobre la infancia y los conflictos armados, y en cuyo historial también figura haber sido Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres. La coordinación del estudio y los preparativos de la revisión de alto nivel fueron gestionados por ONU Mujeres, a partir de una secretaria y de un comité. Contó con un grupo de personas expertas para asesorar en el proceso y participar en la formulación de las recomendaciones.

El Estudio Mundial fue concebido como un proceso participativo que recogiese las propuestas e ideas de las organizaciones de mujeres en el ámbito local, nacional, regional e internacional. Ha sido uno de los estudios más ambiciosos y ha incorporado un elevado número de actores de todo el mundo. Se realizaron amplias consultas, visitas a los países, una encuesta de la sociedad civil y se abrió un portal en internet, entre otros componentes. Hubo consultas regionales en Asia-Pacífico, en los Balcanes, con la Unión Africana, la Unión Europea, la Organización del Atlántico Norte (OTAN), Latinoamérica y el Caribe, y la región MENA (Oriente Medio y Norte de África). A ello se añadieron visitas de campo a distintos países. En el Secretariado de Naciones Unidas también se implicaron los departamentos de Mantenimiento de la Paz y de Asuntos Políticos, y agencias especializadas como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ONU Mujeres, organizando jornadas de puertas abiertas, y diálogos con mujeres en países en conflicto y en post-conflicto que ayudaras a identificar las necesidades y prioridades en las cuestiones relativas a la paz y la seguridad.

Anteriormente hubo otros estudios de menor relevancia y alcance. Cabe mencionar el informe *Women, War and Peace*, realizado en 2002 por Elizabeth Rehn y Ellen Johnson-Sirleaf en el marco de UNIFEM –una agencia especializada de Naciones Unidas anterior a la creación de ONU-Mujeres–, en el que a partir de entrevistas a mujeres víctimas, sobrevivientes de la violencia, líderes, activistas y ONG activas en zonas de conflicto armado, se analizaba el antes, durante y después del conflicto armado, como *continuum* de la violencia que destruye la vida de las mujeres y genera un enorme sufrimiento; y en

*El continuum de la violencia antes, durante y después del conflicto que destruye la vida de las mujeres y genera un enorme sufrimiento*

el espíritu y la letra de la Resolución 1325, el estudio no se limitaba a la dimensión de víctimas, y se examinaban y resaltaban también las contribuciones de las mujeres y de sus organizaciones a la construcción de la paz y los obstáculos que a menudo suponen que sean excluidas de la mesa de negociaciones. Otro informe relevante fue elaborado por el Equipo Interinstitucional de Tareas sobre Mujer, Paz y Seguridad, con el título *Women, Peace and Security*, también de 2002, en el que se abordan las dimensiones de género de los conflictos armados, y se hacen un conjunto de recomendaciones dirigidas a mejorar la aplicación de la Resolución 1325 en el seno de Naciones Unidas. Las recomendaciones y propuestas que surgieron de este informe sirvieron para orientar las acciones de los Estados miembros que eran donantes, y ello permitió establecer medidas de rendición de cuentas como la creación de una comisión internacional de la verdad sobre violencia contra las mujeres en zonas en conflicto, avances normativos como el reconocimiento de la igualdad de género en los procesos de paz, así como la introducción de cambios en la financiación, que incluía un análisis presupuestario de la asistencia humanitaria y de la reconstrucción posbélica (ONU Mujeres 2015: 32-33). Además de estos informes, la celebración del décimo aniversario de la adopción de la Resolución permitió realizar un análisis en profundidad de logros, obstáculos y desafíos futuros, y se formularon recomendaciones relevantes para avanzar de manera efectiva (Barbé, 2016; Barraza, 2010; Beethan y Popovic, 2009; Magallón, 2012; Mesa 2010, 2011, 2012; Villellas 2010).

El Estudio Mundial, cuyo título completo es *Prevenir los conflictos, transformar la justicia, asegurar la paz. Un Estudio Mundial para la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas* (ONU Mujeres 2015). La autora principal, Radhika Coomaraswamy, ha tenido en cuenta las lecciones aprendidas en este tiempo y los estudios realizados previamente, y su metodología ha permitido enriquecerlo con reflexiones y análisis de mujeres de todo el mundo. También ofrece unas directrices y recomendaciones generales, organizadas en cinco áreas clave para lograr la implementación de la Resolución 1325 y avanzar en al agenda de mujeres, paz y seguridad:

- 1) Lograr que la participación de las mujeres y su liderazgo se convierta en los temas centrales de paz y seguridad.
- 2) Proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas durante y después del conflicto, especialmente en un contexto de amenazas emergentes.
- 3) Asegurar una planificación con perspectiva de género y mecanismos de rendición de cuentas.
- 4) Fortalecer la arquitectura de Naciones Unidas en cuestiones de género y aumentar los conocimientos.
- 5) Financiar adecuadamente la agenda de mujer, paz y seguridad.

El Estudio Mundial propone una serie de cambios estructurales en Naciones Unidas. El establecimiento de un grupo de expertos en el Consejo de Seguridad que garantice la inclusión de la perspectiva de género en los asuntos que se aborden. También propone que se incorporen a las misiones de paz, un asesor de género de alto nivel con el fin de garantizar la inclusión de la perspectiva de género en la cadena de mando y en los procesos de toma de decisiones de la misión. Y una tercera propuesta se refiere a la creación de un puesto de alto nivel en Naciones Unidas, un Secretario General sobre mujer, paz y seguridad, que estaría encargado de promover la agenda y de representar a ONU-mujeres en los cuerpos intergubernamentales, incluyendo el Consejo de Seguridad.

Además de estas importantes recomendaciones de reforma estructural, también se plantean las siguientes cuestiones:

- *Priorizar la prevención frente al uso de la fuerza:* es necesario poner fin al actual ciclo de rearme y se debe prestar más atención a la prevención de conflictos. La utilización del uso de la fuerza debe ser el último recurso, si las otras opciones han fallado. El Estudio Mundial resalta la importancia de las medidas de corto plazo para la prevención, como los sistemas de alerta temprana, y mayores esfuerzos de diálogo en el plano local, nacional e internacional. También se proponen medidas para abordar las causas generadoras de los conflictos armados, como la exclusión, la discriminación, los ataques a la dignidad y la desigualdad estructural. Junto a esto, se deberían impulsar acciones para reducir la proliferación de armas ligeras y enfrentar las masculinidades violentas, entre otros aspectos.
- *La agenda de mujeres, la paz y la seguridad debe respetarse como un mandato de derechos humanos.* La Resolución 1325 fue concebida como una herramienta de incidencia política para promover los derechos de las mujeres en los conflictos armados. Cualquier política o programa sobre mujeres, paz y seguridad tiene que tener en cuenta este aspecto. Los intentos de “securitizar” ciertos temas y de utilizar a las mujeres como instrumento de una estrategia militar deberían ser desalentados. El Estudio Mundial explora el papel que juegan los mecanismos de derechos humanos en hacer que los Estados Miembros rindan cuentas sobre sus obligaciones en la agenda de mujer, paz y seguridad, a partir de los Tratados Internacionales, del Examen Periódico Universal (EPU) y de la revisión en los tribunales internacionales y regionales.
- *La mediación en los procesos de paz y la dirección de las misiones de Naciones Unidas deben abordar de forma proactiva la participación de las mujeres.* La presencia de las mujeres en las negociaciones de paz ejerce un efecto directo positivo y facilita que la paz sea

*Los perpetradores de la violencia deberían ser castigados y la justicia ha de ser transformadora*

sostenible. Los actores mediadores en los procesos de paz, los responsables en las misiones de paz deben incluir a las mujeres en todos las fases del proceso.

- *Los perpetradores de la violencia deberían ser castigados y la justicia ha de ser transformadora.* Los perpetradores de los graves delitos contra las mujeres deben rendir cuentas de sus acciones ante la justicia y poner fin, así, a la impunidad. Es necesario definir una estrategia de justicia transformadora que reconozca la importancia de la verdad, justicia, reparación y reconciliación, con el fin de facilitar la recuperación de las comunidades después de la guerra.
- *Los programas de construcción de la paz deben llevarse al ámbito local y complementarse con planes de seguridad integrales, promoviendo la participación y protección de las mujeres y niñas después del conflicto.* Los procesos de construcción de la paz deben respetar las particularidades del contexto local y adaptarse a las mismas, en lo que se ha denominado “localization”<sup>6</sup>. Toda estrategia de construcción de la paz ha de ser inclusiva y las mujeres deben participar en el diseño, la formulación y la ejecución de los programas. En la fases de rehabilitación posbélica es muy importante contar con un “plan de seguridad” para proteger a las mujeres y niñas de los riesgos existentes.
- *La lucha contra el extremismo violento puede contrarrestarse apoyando a las mujeres como constructoras de paz y promoviendo su empoderamiento y liderazgo.* Un aspecto común que comparten los grupos extremistas en todas las religiones es que su avance ha ido acompañado de ataque a los derechos de las mujeres como el derecho a la educación, al libre acceso a la vida pública y a la toma de decisiones sobre sus propios cuerpos. Las respuestas militares por sí mismas son insuficientes para enfrentar el extremismo violento. Debería apoyarse a las mujeres que desarrollan iniciativas por la paz en sus comunidades, como el mejor modo de evitar el ascenso de las ideologías extremistas y violentas.
- *La construcción de la paz debe incluir a todos los actores.* Los Estados Miembros, las organizaciones regionales, los medios de comunicación, la sociedad civil y la juventud, todos ellos tienen un rol vital que jugar en la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad. El Estudio Mundial explora el papel que puede jugar cada actor para hacer frente a los desafíos en la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad.

<sup>6</sup> Ver Guidelines for Localization of UNSCR 1325 and 1820: <http://www.gnwp.org/resource/guidelines-localization-uns-cr-1325-and-1820>

*Uno de los principales obstáculos para la implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad es la insuficiencia de recursos económicos*

- *El Consejo de Seguridad debe estar bien informado y aplicar la perspectiva de género en todas las cuestiones que le atañen.* Para avanzar en la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad, el Consejo de Seguridad necesita contar con información adecuada, que incorpore la perspectiva de género. El Estudio Mundial propone nuevas estrategias para contar con información rigurosa y actualizada, que incluye la creación de un grupo informal de personas expertas en género y construcción de paz, contar con informes de la sociedad civil, y desarrollar intercambios con grupos de derechos humanos, entre otros.
- *Destinar un 15% de los fondos asignados a la paz y la seguridad a programas dirigidos a las mujeres.* La insuficiencia de los fondos asignados para la implementación de la agenda de mujer, paz y seguridad es uno de los principales obstáculos para lograr que se cumplan los compromisos adoptados. Los Estados Miembros, las organizaciones regionales y el sistema de Naciones Unidas deberían destinar como mínimo un 15% del total de fondos que se dedican a la paz y la seguridad a la ejecución de programas cuyo principal objetivo es dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y promover la igualdad de género. También se recomienda que los fondos sean flexibles, accesibles y previsibles.
- *Naciones Unidas deben incorporar en sus estructuras la perspectiva de género.* Se deben hacer cambios estructurales para asegurar que el sistema avanza de manera coherente y coordinada en la igualdad de género y en el empoderamiento de las mujeres como un elemento central de su trabajo.

Este conjunto de recomendaciones convierten el Estudio Mundial en un documento de referencia para los actores implicados en la agenda de mujer, paz y seguridad, por la amplitud de su perspectiva y la calidad de los análisis sobre los retos pendientes.

Sin embargo, algunos autores han señalado algunas críticas La Estudio Mundial de carácter formal, relacionados con la extensión de los capítulos, -muy desigual según temáticas-, la repetición de ideas o falta de un criterio organizador coherente. También se ha cuestionado la falta de concreción de algunas recomendaciones y en particular las referidas al apartado de financiación - en el que se incluye el 15% de los fondos destinados a paz y seguridad- que se considera que es poca realista dado que no se indica como se logrará que se cumpla (Jenking, 2015).

Uno de los temas más controvertidos del Estudio Mundial es el que se refiere al capítulo 9: "Luchar contra los extremismos violentos, respetando los derechos y la autonomía de las mujeres y de las comunidades en



las que viven”. A lo largo del capítulo se reitera la importancia de que la agenda de mujeres, paz y seguridad y la agenda antiterrorista se aborden de manera separada. Se plantea que el reconocimiento de la participación y el empoderamiento de las mujeres no debería formar parte de la lucha contra el terrorismo, sino de una agenda civil para lograr la paz (ONU Mujeres 2015: 227). Se trata de: “sacar los derechos de las mujeres e incluso las intervenciones en materia de derechos humanos de las respuestas militares y de los esfuerzos de lucha contra el terrorismo. Debe estar plenamente separado de la esfera militar (ONU Mujeres 2015: 230). Sin embargo, después de este planteamiento, en las recomendaciones que se hacen al final del capítulo se dice: “Fomentar la capacidad de las mujeres y las niñas, incluidas las madres, las líderes comunitarias y religiosas y los grupos de la sociedad civil de mujeres para involucrarse en las iniciativas de lucha contra el extremismo violento de una forma adaptada a los contextos locales”. Esta afirmación contradice lo planteado anteriormente y como veremos más adelante ha suscitado una enorme polémica, tal y como señala Pospisil (2015).

Estas críticas son parciales y no ponen en duda el valor del Estudio Mundial, que se complementa con otras dos reflexiones recientes de Naciones Unidas sobre su propia práctica: la revisión y evaluación de las misiones de paz (Naciones Unidas 2015a), y la Comisión de Consolidación de la Paz (Naciones Unidas 2014)<sup>7</sup>. Aunque referidos a otros ámbitos de actuación, estos también abordan aspectos clave de la agenda de mujeres, paz y seguridad. Como ha resaltado el Secretario General en su informe de septiembre de 2015 (Naciones Unidas 2015b: 2), existen claras sinergias entre los tres informes, que resaltan la necesidad de dar mayor énfasis a la prevención de los conflictos, de abordar las raíces de los conflictos armados, así como de incorporar la perspectiva de género en la misiones de paz, en la rehabilitación posbélica y consolidación de la paz.

## **La revisión de alto nivel y la resolución 2242**

España fue elegida miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 hasta 31 de diciembre de 2016, y como presidencia de turno del Consejo de Seguridad, se ocupó de presidir el Debate Abierto sobre la resolución 1325 en el mes de octubre de 2015.

Desde 2013 no había habido ninguna resolución sobre mujeres, paz y seguridad y para el gobierno español, el XV aniversario podía ser una oportunidad para lograr un mayor compromiso de los gobiernos

<sup>7</sup> Ver el capítulo de Francisco Rojas Aravena en esta edición del Anuario.

con esta agenda y para sacar adelante una nueva resolución, complementaria a las siete anteriores, que pusiera el énfasis en la implementación de la agenda y en mejorar los propios métodos de trabajo del Consejo de Seguridad. Esta nueva resolución podría ser considerada como un resultado concreto de su presidencia. Para las organizaciones de mujeres era más prioritario otro tipo de medidas, más que una nueva resolución, dado que ya existe un amplio marco normativo y el problema está en su falta de implementación.

España, en colaboración con el Reino Unido, que actuó como redactor (*penholder*) prepararon un borrador de la resolución, que incluía algunas de las recomendaciones del Estudio Mundial y que fue distribuida entre los miembros del Consejo. Durante meses la misión española ante Naciones Unidas en Nueva York hizo un trabajo intenso para acercar posiciones entre los miembros del Consejo de Seguridad; también hubo un esfuerzo importante de consultas con las organizaciones internacionales de la sociedad civil –en un llamativo contraste con el escaso contacto que se hacía con las ONG y las organizaciones sociales españolas– para tratar de incorporar sus propuestas y el propio “lenguaje” a la nueva resolución.

*La agenda de mujeres, paz y seguridad y la agenda antiterrorista se deben abordar de manera separada*

En las semanas previas a la celebración del Debate Abierto hubo múltiples obstáculos para lograr un cierto consenso entre las posiciones mantenidas por algunos Estados Miembros y otros derivados de los propios límites del Consejo de Seguridad (Barbé, 2016). Por una parte, el concepto de participación de la sociedad civil es entendido de manera muy dis-tinta entre unos países y otros, y algunos presentan grandes resistencias a que se incorpore en las resoluciones. También existen diferencias surgidas de la distribución de competencias en el seno del sistema de Naciones Unidas y en el reparto de funciones entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y ONU-Mujeres. Otro de los asuntos polémicos, es el que se refiere a los abusos sexuales por parte del propio personal de Naciones Unidas y cómo abordarlo (Security Council Report 2015a).

Por otro lado, el cambio de fecha un mes antes del aniversario de la resolución 1325, tuvo un impacto muy negativo sobre el trabajo realizado, dado que redujo los tiempos de preparación y no se pudo discutir suficientemente el borrador de resolución. Además, deslució todo el trabajo previo. Ese cambio resultó muy difícil de justificar, particularmente ante las organizaciones de la sociedad civil, que habían hecho un gran esfuerzo para estar presentes en el Debate Abierto y para las que la modificación repentina de la fecha de la convocatoria suponía un grave perjuicio organizativo y de estrategia, pues muchas no pudieron presentar sus propuestas e iniciativas como tenían previsto. Aunque las organizaciones de mujeres y ONG decidieron man-

tener el programa tal y como se había planificado y se realizaron durante todo el mes múltiples presentaciones y eventos sobre mujeres y paz, el marco ya era diferente y hubo un cierto desencanto y frustración. Lo que había causado el cambio de fecha era la agenda del Presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, condicionada por la política interna de España, lo que ponía de manifiesto que la Presidencia española del Consejo, aun teniendo la responsabilidad de presidir el Debate Abierto, había dado prioridad a esa agenda doméstica frente al calendario oficial y, dentro del mismo, al trabajo de muchos meses de las organizaciones de la sociedad civil y de otros actores.

Esto también afectó al Estudio Mundial, que fue presentado el 14 de octubre, un día después del Debate Abierto. Esa secuencia, contraria a la originalmente programada, carecía de toda lógica, dado que suponía plantear las recomendaciones del Estudio después y no antes de la sesión en la que supuestamente se discutirían, y por ello habría posibilidad de influir en los compromisos que en esa sesión se anunciarían por parte de los gobiernos. Aunque se alegó que se había distribuido un borrador del Estudio antes del Debate, y que por lo tanto los gobiernos ya conocían sus propuestas, lo cierto es que este importante trabajo quedó devaluado y deslucido. En el acto de presentación participó, además de la autora principal del Estudio, Radhika Coomaraswamy, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, la directora ejecutiva de ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, y la Premio Nobel de la Paz Leymah Gbowee (Liberia), entre otras personalidades. Pero el cambio de fecha seguramente redujo su impacto y su influencia.

### *El Debate Abierto*

El 13 de octubre de 2015, bajo la presidencia del gobierno español, se inició el Debate Abierto, sobre mujer, paz y seguridad, con la presencia del presidente de gobierno, Mariano Rajoy. A petición del gobierno español, los Estados miembros presentaron sus declaraciones sobre como implementar de manera efectiva la resolución 1325, después de 15 años en que las medidas que se han aplicado han sido insuficientes y los avances escasos.

El número de intervenciones –110 en total, el más elevado en los setenta años de historia del Consejo de Seguridad– puede considerarse todo un éxito. En un análisis realizado por la organización Global Network of Women Peace Builders (GNWP) sobre el Debate Abierto, se señala que las declaraciones se centraron principalmente en la “participación” (43%), en el que los Estados miembros subrayaron la nece-

sidad de incluir más mujeres en los procesos de paz y en promover su liderazgo y acción política. Igualmente se refirieron a la necesidad de una aplicación más amplia de la agenda de mujeres, paz y seguridad, que fue mencionada 42 veces (38%). En menor medida, pero también con una coincidencia significativa, los Estados miembros mencionaron las cuestiones relacionadas con la violencia sexual (28%), los procesos de paz (26%), reconstrucción y construcción de paz (25%), la prevención de conflictos (24%), el mantenimiento de la paz (21%), protección (14%), derechos humanos (13%), y la justicia (12%). Las cuestiones menos abordadas fueron el desarme, el desplazamiento y la respuestas humanitarias, que fueron mencionadas solamente en ocho (0,07%) y en cuatro ocasiones (0,03%) respectivamente. Durante sus declaraciones, algunos Estados miembros, como Angola, Brasil, Kazajstán, Kenia, Letonia, Portugal, Tailandia y Tanzania también se comprometieron a adoptar su respectivo Plan de Acción para la aplicación de la Resolución 1325.

Por su parte, el Secretario General Ban Ki-Moon señaló la urgencia de incluir más mujeres en posiciones de alto nivel en Naciones Unidas, dado que aunque se ha progresado, todavía queda mucho por hacer para lograr el equilibrio de género en la institución. En estos años se ha creado ONU-Mujeres, y se ha adoptado la decisión de destinar el 15% de los fondos de construcción de paz a la igualdad de género, pero todavía esta pendiente una implementación efectiva de este compromiso previsto para 2014. Se subrayó la necesidad de avanzar en la inclusión efectiva de la perspectiva de género en las misiones de paz, aumentar el número de mujeres como representantes especiales, y la participación de las mujeres en los procesos de paz, entre otros.

Además, el grupo de trabajo de ONG sobre mujer, paz y seguridad habían elaborado una “hoja de ruta” para tratar de influir en los gobiernos y en el que se hacían un conjunto de propuestas en el ámbito de la participación, la implementación nacional y regional, financiación, prevención de conflictos y liderazgo de Naciones Unidas, muy en sintonía con las recomendaciones que se hacían en el Estudio Mundial.

Por parte de la sociedad civil, en el Debate Abierto participaron de Julienne Lusenge, Directora de la organización Congolese Women Fund; Yanar Mohaammed, cofundadora y presidenta de la organización Women’s Freedom of Irak (OWFI) y Alan Murabit, fundadora de la organización Voice of Lybian Women y miembro del grupo de alto nivel del Estudio Mundial.

Julienn Lusenge resaltó la importancia de llevar a cabo acciones concretas y de contar con recursos sobre el terreno. Enfatizó como la

exclusión de las mujeres en las esferas económicas, políticas y sociales eran la causa por la que las mujeres de República Democrática del Congo continuaban sufriendo las mismas atrocidades que hace quince años. Hizo un llamamiento para apoyar a las mujeres en los procesos de paz, proveer de asistencia y herramientas para la participación plena e igualitaria de las mujeres en la prevención y construcción de la paz.

Yar Mohammed abordó la compleja situación de las mujeres y niñas y de otros colectivos marginalizados en Irak y Siria, debido al crecimiento de ISIS o Daesh en la región. Llamó la atención sobre como la Constitución de Irak, aprobada hace diez años, había favorecido leyes discriminatorias contra las mujeres, que han hecho mucho más difícil la implementación de la resolución 1325.

Por su parte, Alaa Murabit señaló como las campañas que habían realizado las organizaciones de mujeres habían tenido un impacto muy positivo en favorecer su participación en las negociaciones de paz en Libia. Reclamó más financiación para satisfacer las necesidades de las mujeres en las zonas en conflicto, para favorecer su empoderamiento y liderazgo y para promover su participación en los procesos de paz, tanto en Libia y como en el resto del mundo.

### *La Resolución 2242*

El resultado de la revisión de alto nivel fue la adopción de una nueva resolución, la 2242, que fue apoyada por 75 Estados y que es la octava resolución sobre mujer, paz y seguridad, y que como otras anteriores en esa lista complementa y desarrolla la resolución 1325.

Esta nueva resolución se centra en la evaluación de las estrategias y recursos para promover la implementación de la agenda de mujeres, paz y seguridad. Por ello recomienda el establecimiento de un grupo informal de personas expertas en género en el Consejo de Seguridad, que tendría la función de ofrecer información rigurosa en un plazo breve. Se trataría de asegurar que cuando el Consejo redacta un mandato para una misión de paz que ha sido autorizada, los miembros tengan información rigurosa y detallada sobre el país y que además ese mandato incorpore adecuadamente la perspectiva de género. Hasta la fecha, ha sido el grupo de trabajo de ONG sobre mujeres, paz y seguridad el que ha ofrecido esta información concreta sobre países o temáticas específicas, por lo que se trataría de institucionalizar y dar mayor relieve a ese sistema de consulta. En este nuevo escenario, además de estas consultas a las organizaciones de la sociedad civil, se estudia la posibilidad de fortalecer las Oficinas en el terreno de ONU

Mujeres, para que mejoren su capacidad analítica y puedan proveer de información rigurosa y actualizada. Sin embargo esto requeriría de una financiación que por el momento no parece fácil conseguir (Jenkins, 2015).

Esta resolución también ha incluido metas para aumentar el número de mujeres en las misiones de paz, una mayor inclusión de la perspectiva de género en el régimen de sanciones de Naciones Unidas, y aumentar el número de asesores de género, que tendrían la función de favorecer que se incorpore la perspectiva de género durante todas las etapas de planificación de las misiones, y en la elaboración, ejecución y examen de los mandatos, asegurando que las necesidades y la participación de las mujeres se integre en todo el proceso (párrafo 7 S/RES/2242). También plantea la necesidad de una mayor formación en perspectiva de género y la necesidad de incorporar la perspectiva de género a los programas del Sistema de Naciones Unidas.

La resolución subraya la necesidad de una mayor y mejor financiación para programas específicos de género y una mayor transparencia en el destino de los fondos. Es preciso garantizar que los fondos se dediquen específicamente a la igualdad de género y al empoderamiento de las mujeres. Y también se resalta la importancia de integrar la perspectiva de género en la acción humanitaria, procurando garantizar el acceso a los servicios médicos, jurídicos y psicosociales, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y niñas; así como el acceso a la justicia y la lucha contra la impunidad.

Uno de los aspectos más controvertidos de esta resolución fue el llamamiento a una mayor integración entre la agenda de mujer, paz y seguridad y la agenda antiterrorista (artículo 11). El Estudio Mundial alertó de los riesgos que esto entrañaba, de instrumentalización de la agenda para justificar intervenciones militares o el recorte de derechos en el marco de la política antiterrorista (ONU Mujeres 2015: 220-233). Las organizaciones de mujeres también han mostrado su preocupación; en una carta abierta la red WIDE (Women in Development Europe) señala que la resolución 1325 tiene que ver con la implementación de los derechos humanos y especialmente los derechos de las mujeres; la introducción de nuevos conceptos, como “extremismo violento” supone un cambio de paradigma, al establecer un vínculo explícito entre las mujeres y la prevención del terrorismo. Hay muchas formas de violencia que afectan a la seguridad de las mujeres; es preciso un enfoque integral de las violencias, que permita abordarla desde sus raíces, promoviendo procesos de desarrollo inclusivos y equitativos, impulsando la democracia y el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, este enfoque antiterrorista conduce a la securitización de la construcción de la paz y esto afecta gravemente a los derechos de las mujeres. No se puede utilizar la igualdad

*Es preciso un enfoque integral de las violencias que sufren las mujeres en el marco de los derechos humanos*

de género, en beneficio de agendas de seguridad instrumentalizadas por agendas políticas que en realidad responden a otros intereses.

### **Los compromisos adoptados por los Estados Miembros en el Debate Abierto**

Uno de los elementos novedosos en este Debate Abierto fue la iniciativa de dos organizaciones de la sociedad civil (WILPF y el Grupo ONG sobre Mujer, Paz y Seguridad), que recogieron por escrito los compromisos realizados por los Estados Miembros y posteriormente, a través de la representación de España ante Naciones Unidas, se remitieron al Secretario General, Ban Ki-Moon, a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales, que habían participado en la sesión, pasando así a ser un documento del Consejo (Naciones Unidas 2015c). Esta iniciativa de la diplomacia española fue valorada muy positivamente como intento de contar con un documento de compromisos del propio Consejo, que podría ser un instrumento de rendición de cuentas para los próximos años y avanzar así en superar la persistente brecha entre las palabras y la práctica.

Si se analizan los compromisos adquiridos por los Estados Miembros, a pesar del elevado número de intervenciones, sorprende su escaso alcance y ambición, especialmente si se tiene que con motivo del XV aniversario se esperaba una apuesta más decidida para promover la agenda de mujer, paz y seguridad. Por ejemplo, los compromisos financieros de los gobiernos fueron muy inferiores a los previstos, y la propuesta de un nuevo “Instrumento de Aceleración Global” está por concretar en muchos aspectos.

Algunas de las intervenciones no fueron más allá de una declaración de buenas intenciones. En otros casos se mencionaron aportaciones financieras que ya estaban comprometidas con anterioridad, o bien fondos que se aportaban para un aspecto concreto de la resolución 1325. En el análisis del documento de compromisos resulta difícil encontrar apuestas relevantes para avanzar en la agenda de mujer, paz y seguridad.

En ese contexto general, la Unión Europea señaló que continuará comprometiéndose activamente en el diálogo y promoverá todo tipo de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos relacionados con los conflictos y las situaciones posconflicto. También anunció que promoverá el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres en las iniciativas de construcción de la paz, prestando especial atención a las defensoras de los derechos humanos de las mujeres, especialmente en las situaciones de conflicto. La Unión hizo

*Sólo un 2% de la ayuda oficial al desarrollo dirigida a los países frágiles se destinó a promover la igualdad de género*

un llamamiento para mejorar las maneras de medir el impacto de las acciones. En este contexto actualizará los indicadores del denominado *Comprehensive Approach* para la implementación de la Resolución 1325 y 1820 (Consejo de la Unión Europea 2008, 2010), para medir de manera más eficaz el impacto de sus acciones. En lo que se refiere a la violencia sexual la UE continuará prestando apoyo a la Representante Especial de Violencia Sexual en Conflictos, Zainab Bangura. En la financiación, se compromete a incluir acciones específicas de género en los instrumentos financieros de la Unión Europea y a destinar 100 millones a la igualdad de género y a proyectos de empoderamiento de las mujeres jóvenes en los próximos siete años.

Por su parte, el gobierno español se comprometió a actualizar su Plan de Acción y los informes de seguimiento serán remitidos al Parlamento. También establecerá un punto focal y se creará una red internacional de puntos focales y además se implicará a la sociedad civil en el diseño y seguimiento de las acciones. En el sector de la seguridad y de las operaciones de mantenimiento de la paz, España también reforzará la formación en igualdad de género de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas de seguridad, particularmente aquellas destinadas a misiones internacionales. Otros compromisos incluyen un curso en línea sobre género en las operaciones de paz, a realizar antes de octubre de 2016, la participación de mujeres en el personal militar destinado a las operaciones de paz y se tratará de que el primer y segundo nivel de mando que participa en las misiones internacionales cuente con una formación específica en género. También se promoverá la perspectiva de género en los equipos de mediación. Finalmente, se incluye un compromiso de “tolerancia cero” en cuanto a la violencia sexual en las misiones civiles y militares en las participa España.

### **La financiación y el Instrumento Mundial de Aceleración para mujeres, paz y seguridad**

Aunque la escasa financiación para implementar la agenda de Mujer, Paz y Seguridad es un problema recurrente desde su aparición, en este XV Aniversario no se ha logrado grandes avances en este sentido. El propio sistema de Naciones Unidas ha fallado a la hora cumplir el compromiso, asumido por el Secretario General, de destinar el 15% de los fondos para proyectos postconflicto a la igualdad de género a partir de 2014.

Como menciona el Estudio Mundial existe una disparidad constante y sorprendente entre los compromisos de las políticas de promoción de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las dota-



ciones financieras que se asignan a esas políticas para lograr dichos objetivos (ONU Mujeres 2015: 372). Según un estudio reciente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que agrupa a los países ricos donantes de ayuda, en 2012-2013 sólo un 2% de la ayuda oficial al desarrollo dirigida a los países frágiles se destinó a promover la igualdad de género (OECD 2015). Algunos analistas plantean que serían necesarios 250 millones de dólares en los próximos cinco años (Jared Genser, citado por Deen, 2015).

Los estudios de Cordaid y la red internacional Global Network of Women Peacebuilders (Cabrera y Suralaga 2011, Cordaid/GNWP 2014) han destacado esta persistente falta de financiación de la agenda de mujer, paz y seguridad. Entre las recomendaciones del Estudio realizado en 2014 se mencionaba la importancia de que los Planes de Acción nacionales cuenten con un marco presupuestario específico y adecuado, de medio plazo, que sea predecible y se adecúe a las acciones que se van a llevar a cabo. Los recursos deberían canalizarse principalmente a través de organizaciones de mujeres, redes internacionales de mujeres, y defensoras de derechos humanos, entre otros. Señalan también que sería importante establecer un sistema de gestión financiero transparente, que permita conocer los recursos que se destinan a la implementación de los Planes de Acción. Sin una financiación adecuada la agenda de mujer, paz y seguridad no puede implementarse y por lo tanto se queda en una declaración de buenas intenciones.

A propuesta del Estudio Mundial, en el Debate Abierto se acepta crear un Instrumento de Aceleración Mundial (IAM) para mujeres, paz y seguridad. Se trata de un mecanismo de financiación a cinco años vista, que incluye a los donantes, a los países en conflicto y que actuará para apoyar a las organizaciones de mujeres, activistas y defensoras de derechos humanos en las zonas en conflicto. Se pretende que su funcionamiento sea flexible y ágil, y será coordinado por ONU Mujeres.

El Instrumento de Aceleración Mundial ha sido presentado oficialmente el 23 de febrero de 2016, como estructura de coordinación de los recursos que se destinan a financiar la agenda de mujer, paz y seguridad. Se estima que un 50% de los fondos se destinen a las organizaciones de la sociedad civil. Por el momento se han comprometido a aportar fondos Australia (2,7 millones de euros en los próximos tres años), Irlanda (0,2 millones), España (un millón) y el Reino Unido (0,9 millones el primer año y 0,7 millones/año en los dos siguientes. En esta fase inicial el IAM, por ejemplo, va a apoyar una red de mujeres como mediadoras en Burundi. Los fondos aportados por el gobierno español, se destinarán al Fondo Multiagencia UN Action contra la violencia sexual en conflictos, y al curso de aprendizaje electrónico que

lidera ONU Mujeres en colaboración con el Instituto de Formación de Operaciones de Paz (Outon, 2016: 5).

Resulta llamativo que los fondos que han comprometido los países en este aniversario se ofrezcan para programas muy concretos, incluso en ocasiones fuera de la agenda de mujer, paz y seguridad. Este modelo de financiar a la “carta” la agenda según las prioridades de cada donante –que responde a la habitual práctica de los donantes del *earmarking* o consignación definida de antemano de los recursos destinados a organismos y fondos multilaterales– resulta muy problemático, porque “bilateraliza” la agenda, alejándola de las metas acordadas en instancias multilaterales, y por ello es muy disperso y dificulta un enfoque estratégico, haciendo muy difícil que haya coherencia entre los cuatro pilares de la resolución 1325: participación, prevención, protección y rehabilitación posbélica. Como ha planteado una participante en la consulta con la sociedad civil para el Estudio Mundial: “Necesitamos apoyo financiero a largo plazo –que no dependa de las prioridades de los donantes en relación con los proyectos– para fomentar nuestra capacidad de participar y combatir la desigualdades estructurales que provocan conflictos en nuestra región” (ONU Mujeres 2015: 369).

*Las organizaciones de mujeres necesitan apoyo financiero a largo plazo que no dependa solo de las prioridades de los donantes*

Además, los recursos financieros comprometidos son tan escasos que ponen en duda la capacidad de implementar las acciones previstas. Incluso en el caso de los España y Reino Unido, promotores de la nueva Resolución, que habían liderado y conseguido el apoyo de los miembros del Consejo de Seguridad para su adopción, han aportados unos fondos muy reducidos. Junto a esto, la ampliación de la agenda, incluyendo el terrorismo o la acción humanitaria, aumenta el riesgo de que los recursos se destinen a estos asuntos, en detrimento de otras cuestiones más prioritarias en esa Agenda y para las organizaciones de mujeres.

### **España y el Plan de Acción de la resolución 1325**

El gobierno de España se ha caracterizado por la falta de coherencia entre la política interna y la política exterior. Mientras que en el ámbito internacional, el género y la construcción de la paz han sido uno de los ejes discursivos principales de la acción multilateral, y de un pretendido liderazgo orientado a apoyar la candidatura de España para obtener un puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, en el plano interno la situación ha sido muy distinta. Desde que el gobierno español presentó en 2007 su Plan de Acción se ha pasado por distintos momentos: de un impulso inicial del mismo, a su total olvido, a una última y más breve fase de reactivación

relacionada, como se indicó, a su activismo puntual en torno a su presidencia en el Consejo de Seguridad. El Plan de Acción nace en contexto en el que, con la llegada de un nuevo gobierno en 2004, las cuestiones de género adquieren gran relevancia y cuentan con mayor respaldo político. Ello se manifestó en la aprobación, por primera vez, de una ley para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, de la ley de la dependencia –que pretendía desarrollar una nueva dimensión del Estado del bienestar, financiando la atención a dependientes, una tarea mayoritariamente asumida por mujeres–, y de una ley pionera de protección integral contra la violencia de género, se crea un Ministerio de Igualdad, y se introduce el debate sobre la conciliación, por destacar las medidas más relevantes. En el plano internacional, España apoya la creación de ONU Mujeres y además se abre una oficina de este organismo en España, para servir de antena en los debates internacionales y promover acciones en España. España, con su Plan de Acción, se incorporaba al reducido grupo de países, una veintena en ese momento, que contaban con un Plan de acción. Además del Plan de Acción y de la creación de un grupo interministerial para el seguimiento de su aplicación, se elabora una estrategia específica de género, y otra de construcción de la paz en el marco de la política de cooperación al desarrollo, con el fin de incorporar la perspectiva de género a la construcción de la paz.

Con la desaparición del Ministerio de Igualdad en 2010, empieza el declive y falta de apoyo al Plan de Acción. Con el cambio de gobierno en 2011, en un contexto de ajustes económicos y viraje político hacia posiciones más conservadoras, quedará totalmente relegado. El grupo interministerial deja de reunirse y los informes de seguimiento –que nunca cumplieron los plazos anuales que estaban previstos–, dejan de hacerse. A partir de 2012, por iniciativa del propio gobierno, se cierra la oficina de ONU Mujeres en España, perdiéndose así un apoyo esencial en la sensibilización y acción sobre la resolución 1325 entre la ciudadanía española. Se produce también un visible debilitamiento del Instituto de la Mujer, que se vacía de contenido. Por otro lado, los recortes aplicados a la política de ayuda al desarrollo, iniciados en 2010, se hacen mucho más duros desde 2011, hasta el punto de que España será el país de la OCDE en el que más se reduce la ayuda, por delante incluso de otros países que habían sufrido “rescates” financieros. El desmantelamiento de la política española de cooperación significó un marcado debilitamiento de las acciones de igualdad de género y de construcción de la paz. En este periodo, en suma, no sólo no se desarrolla un marco institucional adecuado para favorecer la implementación de la 1325 sino que lo existente se debilita o desaparece.

En este contexto, desde 2011 se produjo en España un grave retroceso en las políticas de igualdad, que se percibe en todos los ámbitos,

*El gobierno español se ha caracterizado por la falta de coherencia entre la política interna y la política exterior en el ámbito de género y construcción de la paz*

el político, educativo, económico, social y judicial, entre otros. Así lo señaló el Grupo de Trabajo sobre discriminación de las mujeres en el ámbito legal, que en su informe al Consejo de Derechos Humanos mostró su preocupación al respecto y formuló recomendaciones para corregir esta situación (Naciones Unidas 2015d). Asimismo, en el examen periódico de España ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, celebrado en julio de 2015, se reiteró la preocupante involución de España en los derechos humanos de las mujeres y en particular por la discriminación económica y social, el recorte de los derechos sexuales y reproductivos, la violencia de género, trata de mujeres con fines de explotación y por el progresivo desmantelamiento de las políticas de igualdad.

Sin embargo, con la obtención de España de un puesto en el Consejo de Seguridad, –en el que las cuestiones de género fueron, paradójicamente, uno de los activos que el gobierno presentó para su candidatura– se produce un cambio en la dinámica seguida hasta el momento. La presidencia del España del Debate Abierto en el XV Aniversario de la resolución 1325, convierte la agenda de mujer, paz y seguridad en una de sus prioridades.

Esta nueva situación crea un brecha entre la política nacional y la internacional, que muestran, como se indicó, un alto grado de incoherencia. Mientras que el ámbito internacional el gobierno español realizaba amplias consultas con las ONG y organizaciones de mujeres, y animaba a otros países a comprometerse con la agenda de mujer, paz y seguridad haciendo un trabajo diplomático serio y riguroso, en el ámbito nacional la situación era muy distinta. En España, el gobierno mantenía un perfil muy bajo, con escasa interlocución con las organizaciones de la sociedad civil, y además en un marco institucional muy débil, y por lo tanto, incapaz de realizar un trabajo más ambicioso. Sólo a mediados de 2015, y por un cierto “efecto arrastre” de la Presidencia española del Consejo de Seguridad, y de esa agenda externa, se observa un cambio de dinámica: se realizan algunos contactos bilaterales con las organizaciones sociales y desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se convocan reuniones informativas para dar cuenta de las iniciativas que el gobierno español está llevando a cabo en el Consejo de Seguridad. Esta dinámica abre algunas opciones y las organizaciones aprovechan esta oportunidad para formular algunas propuestas con motivo del XV Aniversario. Por ejemplo, Oxfam Intermón, Amnistía Internacional-España, y WILPF-España aprovechan esos espacios para formular una serie de recomendaciones ante la revisión de alto nivel, que además serán recogidas posteriormente en una declaración en el Senado.

De hecho, tras la celebración del XV Aniversario de la resolución 1325, el gobierno español se ha comprometido a elaborar un nuevo Plan de Acción, contando con la participación de las organizaciones de la sociedad civil y se han realizado varias reuniones, con el fin de informar sobre las actividades que se están llevando a cabo en el Consejo de Seguridad y explorar formas de trabajo conjuntas para el futuro.

La elaboración de un nuevo Plan de Acción puede suponer un cambio de rumbo, y por ello ha despertado muchas expectativas entre las organizaciones de la sociedad civil española, porque abre una oportunidad para hacer un Plan que incluya las aportaciones de las organizaciones de mujeres y que refleje un mayor compromiso del gobierno con la agenda de mujer, paz y seguridad. Esto significa incorporar las lecciones aprendidas en estos 15 años, así como las recomendaciones del Estudio Mundial y diseñar un Plan que cuente con un marco presupuestario definido y unos indicadores de seguimiento que permita evaluar su implementación. Confiamos que el gobierno está dispuesto verdaderamente a hacer esta apuesta.

Los países socios con los que España ha trabajado durante la presidencia en el Consejo son una buena referencia. Por una parte, el Reino Unido, que ha hecho una apuesta importante para apoyar el análisis y la reflexión sobre mujer, paz y seguridad a partir del apoyo al programa de género de la London School of Economics; y por otra, el gobierno holandés, que ha destacado por la incorporación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de la Plan de Acción, favoreciendo la articulación de las organizaciones, a partir de una secretaría dotada de recursos e infraestructura, que ha acompañado y enriquecido considerablemente el proceso, así como dotar el nuevo plan, presentado el 8 de marzo de 2016 con un marco presupuestario específico.

## **Consideraciones finales**

El XV Aniversario podría haber sido un momento importante para adoptar compromisos significativos en la participación de las mujeres en los procesos de paz, en el establecimiento de medidas para prevención de conflictos, en reducir la violencia sexual y en avanzar en una mayor presencia de las mujeres en la arquitectura institucional de Naciones Unidas, entre otros asuntos. Se trataba de aprovechar este *momentum* para lograr un cambio en una tendencia en la que esta agenda ha estado dominada más por las palabras que por los hechos. Cuestiones esenciales como la financiación, el seguimiento y evalua-

ción de los planes de acción, o la rendición de cuentas, han estado sobre la mesa, pero los compromisos adoptados finalmente han sido tibios y no han cubierto las elevadas expectativas que había despertado este aniversario.

Si bien a lo largo de estos años se ha conformado un marco normativo amplio, con ocho resoluciones que abordan numerosas cuestiones relacionadas con la prevención, la participación y la protección, la puesta en práctica de las mismas es todavía limitada y enfrenta numerosos obstáculos. Los gobiernos están utilizando el lenguaje sobre mujer, paz y seguridad, pero sin que se produzcan transformaciones sustantivas en sus políticas y sin destinar los recursos necesarios. La implementación de la resolución 1325, ahora como en los años precedentes, requiere de voluntad política, de mecanismos de rendición de cuentas y de financiación adecuada. La distancia entre los compromisos y la realidad sigue siendo muy grande. Aunque los 57 Planes de Acción son un importante activo para avanzar, son muy desiguales en su alcance, respaldo e implementación, y ese número sigue siendo reducido en relación al número total de miembros de Naciones Unidas.

*Los derechos de las mujeres no deben ser securitizados, ni instrumentalizados en la lucha antiterrorista*

A lo largo estos quince años las organizaciones de mujeres y organizaciones de la sociedad civil han mantenido una posición ambivalente con respecto a la resolución 1325, estando a favor por la oportunidad que ofrece, pero sin ignorar los riesgos que entraña participar en un proceso que se ha ido burocratizando con los años y que está cargado de retórica y es poco efectivo.

Para aquellas organizaciones con una agenda internacional, la resolución ha sido un instrumento eficaz para vincularse a un movimiento internacional de mujeres por la paz. Como afirma Mavic Cabrera, coordinadora de la Global Network of Women Peace Builders: “La resolución se ha convertido en el instrumento más fuerte y movilizador para las mujeres” (Deen, 2015). Por primera vez, el liderazgo de las mujeres se señala como clave en la construcción de la paz. La resolución 1325 ha dado una plataforma para globalizar las cuestiones de género. Se ha cambiado la percepción de las mujeres como víctimas de los conflictos, para percibir las como actores de paz, ofreciéndoles herramientas concretas de acción y una plataforma regional e internacional para la acción”. Así lo confirma, la encuesta realizada por esta organización, en el que se destaca como la Resolución 1325 ha favorecido un mayor reconocimiento sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, por parte de los gobiernos y de las instituciones internacionales (Goldberg y Cabrera, 2015).

Por otro lado, si bien la resolución 2242 ha sido valorada muy positivamente porque incorpora en muchos aspectos el lenguaje de las ONG, también ha incluido aspectos que son muy polémicos y controvertidos. Uno de ellos es la introducción de la lucha contra el terrorismo en la agenda de mujer, paz y seguridad. España ha liderado el acercamiento y una mayor integración entre la agenda antiterrorista y la agenda de mujer paz y seguridad (Congreso de los Diputados, 2015a), a pesar de que el Estudio Mundial señala muchas reservas al respecto y plantea que deberían ser dos agendas separadas. Como explica el Estudio Mundial, los grupos extremistas continúan creciendo en poder e influencia y la respuesta de los actores internacionales se ha centrado en soluciones militares para evitar el avance. Las mujeres sufren el impacto de los grupos extremistas y terroristas, de igual modo que sufren el impacto de las estrategias para luchar contra él. Es necesario conocer el impacto de las estrategias antiterroristas sobre las defensoras de los derechos humanos. Algunos estudios han mostrado como las estrategias antiterroristas con frecuencia profundizan el conflicto y socaban los esfuerzos para construir la paz. Mientras que las mujeres pueden jugar un papel muy importante en evitar la radicalización en sus comunidades, la integración de las dos agendas supone una enorme peso e importantes riesgos para ellas.

Es por esto, que el Estudio Mundial aboga por la promoción de los derechos de las mujeres y que estos se aborden de manera separada a la lucha contra el terrorismo, dado que las estrategias contrterroristas pueden instrumentalizar la agenda de derechos humanos de las mujeres y puede ser muy perjudicial para las mujeres y niñas que viven en contextos de conflicto y de fragilidad institucional. Es importante tener un proceso civil diferente, que ponga el énfasis en el respeto de la autonomía de las mujeres locales que son constructoras de paz y de las organizaciones de la sociedad civil (ONU Mujeres, 215:230).

Los derechos de las mujeres no deben ser securitizados, ni instrumentalizados en la lucha antiterrorista. El riesgo de que los gobiernos en lugar de empoderar a las mujeres para promover su participación, utilicen esta cuestión para justificar intervenciones militares es muy grande. En las consultas que se han realizado en África y Asia, ha quedado claro que las organizaciones de mujeres de estos países, en donde se aplican estas estrategias antiterroristas, son muy escépticas de incluir estos programas antiterroristas, de carácter militar, como se hizo en Irak y Afganistán.

La intersección de estas dos agendas, fractura el movimiento internacional de mujeres, dado que pone el énfasis en la protección de las mujeres y minimiza su papel como actores de paz. El sentido amplio

de la resolución 2242 deja lugar a diversas interpretaciones. Para las organizaciones de mujeres de aquellos países que sufren bombardeos, la integración de las dos agendas resulta problemática y supone importantes riesgos que habrá que evitar.

Por último, durante el XV Aniversario las organizaciones de la sociedad civil se han planteado la necesidad de realizar un cambio del enfoque hasta ahora seguido, desplazando la atención sobre Naciones Unidas y los gobiernos, para dar paso a un trabajo más intenso con los movimientos feministas y pacifistas de base, que son los actores clave para lograr una paz sostenible y duradera. Esto se debe a la constatación de las limitaciones que presenta Naciones para implementar la resolución 1325. La institución no ha logrado adoptar pasos procedimentales en la agenda de mujer, paz y seguridad que prescribe para otros. Por ejemplo, sería importante analizar, porque los procesos de paz impulsados por Naciones Unidas han tenido tan escasos resultados en la inclusión de las mujeres en la mesa de negociaciones, mientras que en otros procesos que se han llevado al margen de la institución si lo han logrado, como ha sido el reciente caso de las negociaciones de paz en Colombia, en el que se ha creado una subcomisión de género que ha permitido llevar las demandas de las mujeres a este espacio de negociación.

El Consejo de Seguridad también presenta sus limitaciones, dado que los Estados Miembros no desafían abiertamente el contenido de la resolución 1325, sin embargo ponen objeciones a como se implementa. Se cuestiona los procedimientos para la aplicación de la norma, pero no la norma en si misma. La idea de la participación de la sociedad civil o la rendición de cuentas encuentra fuertes reticencias entre algunos miembros del Consejo de Seguridad. Los miembros permanentes tienen visiones diferentes sobre lo que supone la participación de la sociedad civil, y la implementación de mecanismos de seguimiento y se oponen a la ampliación de la agenda de mujer, paz y seguridad.

Después de 15 años de la adopción de la resolución 1325, es necesario promover una política exterior feminista que impulse cambios transformadores para avanzar en la consecución de una paz duradera y sostenible. Como plantea el embajador Anwarul Chowdhury: “La igualdad entre las mujeres y hombres está inseparablemente unida a la paz y la seguridad”(ONU Mujeres 2015: 19). “Es importante volver a poner el foco en esas mujeres que trabajan por la construcción de la paz, apoyarlas y financiar sus iniciativas. Es preciso crear redes a escala local, regional e internacional, de manera que se puedan potenciar sus voces y sus actividades y estas rompan la inercia de una militarización recurrente y de una violencia irracional. (ONU Mujeres 2015: 397)



## Referencias bibliográficas

Barbé, Esther (2016), "Supporting practices inspired by solidarist ideas: The EU in the UNSC Open Debates on Women, Peace and Security" in Barbé, E., Costa, O. and Kissack, R., *EU Policy Responses to a Shifting Multilateral System*, Palgrave, 2016 (en prensa, septiembre).

Barraza, Cecilia (Dir) (2010), *Diez años de la resolución 1325 en Colombia*. Bogotá: Fokus/Corporación Humanas.

Beetham, Gwendolyn y Popovic, Nicola (2009), *Pasar de la política a la práctica: monitoreo de la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Fokus, Noruega.

Carta del Representante Permanente Español ante Naciones Unidas al Secretario General. con los compromisos de los Estados Miembros y de las organizaciones regionales en el Debate Abierto que tuvo lugar el 13 y 14 de octubre 2015. S/2015/832

Cabrera, Mavic y Suralaga, Dewi (2011), *Costing and Financing 1325*. Nueva York: Cordaid y ICAN-GNWP.

CEDAW (2013), *Recomendación general nº30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a los conflictos*. C/GC/30.

CEDAW (2015), Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España. CEDAW C/ESP/CO/7-8

Cockburn, Cynthia (2009) *Mujeres ante la guerra. Desde donde estamos*, Barcelona: Icaria.

Cockburn, Cynthia (2012), "Snagged on the Contradiction: NATO, Resolution 1325, and Feminist Responses" en *Women In Action 2012*. Isis International.

Congreso de los Diputados (2015a), Comparencia del señor Ministro de Asuntos Exteriores y de cooperación (García Margallo) para informar acerca de las prioridades, líneas de actuación y expectativas de España en su pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente a petición propia (número de expediente 214/000124), en *Diario de sesiones del Congreso*, X Legislatura, nº 744, 29 de abril.

Congreso de los Diputados (2015b), "Comparencia de Secretario de Estado de Asuntos Exteriores (Ybañez Rubio) con objeto de hacer una valoración de los primeros meses de la presencia de España en el Consejo de Seguridad. A propuesta del Gobierno. Número de expediente 212/002203", en *Diario de sesiones del Congreso*, X Legislatura, nº 800, 29 de abril.

Consejo de Seguridad (2015), *Report of the Secretary-General on women and peace and security*. Nueva York: Naciones Unidas, (Consejo de Seguridad, S/2015/716.

Consejo de la Unión Europea (2008), *Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security*. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 15671/1/08 REV 1, 1 de diciembre.

Consejo de la Unión Europea (2010), Indicators for the Comprehensive approach to the EU implementation of the United Nations Security Council Resolutions 1325 and 1820 on women, peace and security. Bruselas: Consejo de la Unión Europea, 11948/10, 14 de julio.

Cordaid/GNWP (2014), *Financing for the implementation of National Action Plan on UN Security Council Resolution 1325: critical for advancing women's rights, peace and security*. Nueva York: The Global Network of Women Peacebuilders.

De la Cruz, Carmen (2015), *Cambio, poder y Justicia de Género en la Agenda 2030: reflexiones para no perderse en el camino*. Madrid: ICEI.

Deen, Thalif (2015), "Women Seek Permanent Seat at Peace Negotiations". IPS. 14 octubre.

Domingo, Pilar, O'Neil, Tam & Foresti, Marta (2014) 'Women's participation in peace and security, normative ends and political means', *ODI Briefing 88*, United Kingdom: Overseas Development Institute.

Goldberg, Danielle y Cabrera, Mavic (2015), "As the UN celebrates Empowerment of women, a new survey shows major frustrations" en *Worldviews*, 14 de octubre. Disponible en: [15/10/14/as-the-un-celebrates-empowerment-of-women-a-new-survey-shows-major-frustrations/](http://15/10/14/as-the-un-celebrates-empowerment-of-women-a-new-survey-shows-major-frustrations/)

Jenkins, Rob (2015), "The practical is the political: The UN's Global Study on Women, Peace and Security. Global Operations Review, 12 de noviembre, en <http://peaceoperationsreview.org/thematic-essays/practical-political-un-global-study-women-peace-security/>

Magallón, Carmen (2004) "Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325", *Papeles de Cuestiones Internacionales*, nº 87, 97-104.

Magallón, Carmen (2006), *Mujeres en pie de paz* Madrid, Siglo XXI.

Magallón, Carmen (2008) "Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325" *Anuario 2008-2009*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.

Magallón, Carmen (2009) "La Resolución 1325: mujeres en conflictos armados", en Estefanía Molina y Nava San Miguel (coords.) *Nuevas líneas de investigación en género y desarrollo*, Madrid, UAM, Colección Cuadernos Solidarios, nº 3, vol. I, 249-260.

Magallón, Carmen (2010a) "Luces y sombras de una herramienta de igualdad en las relaciones internacionales: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad", en M<sup>a</sup> Elena Díez Jorge y Margarita Sánchez Romero (eds.) *Género y paz*, Barcelona, Icaria, 333-350.

Magallón, Carmen (2010b) "Decidir en los procesos de paz, un derecho de hombres y mujeres. ¿Qué ha aportado la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad?", *PAPELES de relaciones ecosociales y cambio global*, nº 109, 45-56.

Magallón, Carmen (2012) "Pensamientos, prácticas e iniciativas de mujeres para construir la paz. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad", en José Antonio Sanahuja (coord.) *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo*, Madrid, Editorial Complutense, 127-149.

Martinelli, Marta (2015), *UNSC Resolution 1325 fifteen years on*. Brief Issue. European Union Institute for Security Studies.

Mesa, Manuela (2010a), *1325 mujeres tejiendo la paz*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria. Disponible en: [www.1325mujerestejiendolapaz.org](http://www.1325mujerestejiendolapaz.org)

Mesa, Manuela (2010b), "Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario" en Mesa, Manuela (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional*, Anuario CEIPAZ 2010-2012, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Disponible en: [www.ceipaz.org/publicaciones](http://www.ceipaz.org/publicaciones)

Mesa, Manuela (2011), *Las mujeres cuentan: Informe de seguimiento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en España*. Documentos de trabajo Nº 9. Madrid: CEIPAZ. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/publicaciones.php>

Mesa, Manuela (2012), "Mujeres y construcción de paz: Balance y retos pendientes" en *Pensamiento Iberoamericano* 36/37, julio-diciembre, año 17.

Mesa, Manuela (2014), "Por un futuro de paz en Colombia: incorporando las propuestas de las mujeres", en Mesa, Manuela (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*. Anuario CEIPAZ 2014-2015. Madrid: Fundación Cultura de Paz.

Mesa, Manuela (2016), "El Objetivo nº 16 de Desarrollo Sostenible: paz, seguridad y gobernanza", en *Temas para el debate* nº 254-255, enero-febrero, pp. 37-40

Mesa, Manuela, Vilellas, Maria y Urrutia, Pamela (2015), *Construyendo una agenda internacional de género y paz: multinacionales, armas y violencia contra las mujeres*. WILPF-España

Naciones Unidas (2002), *Women, Peace and Security: Estudio Study pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)*. Nueva York: United Nations Inter-Agency Task Force on Women, Peace and Security

Naciones Unidas (2010), *La mujer, la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*. Nueva York: Naciones Unidas, S/2010/498, 28 de septiembre

Naciones Unidas (2014), *La consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos*. Informe del Secretario General. Nueva York: Naciones Unidas, A/69/399-S/2014/694, 23 de septiembre

Naciones Unidas (2015a), *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz - política, alianzas y personas*. Nueva York: Naciones Unidas, A/70/95-S/2015/446, 17 de junio

Naciones Unidas (2015b), *Informe del Secretario General sobre Mujeres, Paz y Seguridad*. Nueva York: Naciones Unidas, S/2015/ 716, 16 de septiembre

Naciones Unidas (2015c), *Carta de fecha 30 de octubre de 2015 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas*. Nueva York: Naciones Unidas, S/2015/832, 3 de noviembre

Naciones Unidas (2015d), *Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica*. Nueva York: Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/29/40/Add.3, 17 de junio

OCDE (2015), *Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in support of gender equality and women's rights in fragile contexts*. París: OECD/DAC Network on Gender Equality (Gendernet), marzo.

ONU Mujeres (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*. Nueva York: ONU Mujeres.

NGO Working Group on Women, Peace and Security (2015), *Civil Society Women, Peace and Security Roadmap*. New York: NGOWGWPS.

Oxfam (2015), *Women, Peace and Security: Keeping the promise. How to revitalize the agenda 15 years after UNSCR 1325*. Reino Unido: Oxfam.

Outon, Jose Lorenzo (2016), "La Resolución del Consejo de Seguridad 2242(2015) sobre Mujeres, Paz y Seguridad: de la teoría a la práctica" en *Análisis*, Enero-Marzo.

Pospisil, Jan (2016), *Does the Good End Justify All Means?: Critical Remarks on the Global Study on the Implementation of UNSCR 1325*, Web publication/site, Political Settlements Research Programme.

Raaber, Natalie (2014), *Financing for the implementation of National Action Plans on Security Council Resolution 1325*. Cordaid y GNWP.

Rehn, Elisabeth y Sirleaf, Johnson (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* (Nueva York: United Nations Development Fund for Women).

Security Council Report (2015a), "Open Debate on Conflict-Related Sexual Violence" en *What's in blue*, Security Council Report, 13 de abril 2015.

Security Council Report (2015b), "Counter-terrorism Committee: Open Briefing on the Role of Women in Counter Terrorism and Violent Extremism" en *What's in blue*, 6 de septiembre.

Security Council Report (2015c), "Open debate on Draft Resolution on WPS" en *What's in blue*, 12 de octubre 2015.

Security Council Report (2015d), *Women, Peace and Security*. Monthly Forecast, Octubre 2015.

Shepherd, L.J., 2014. Advancing the Women, Peace and Security agenda: 2015 and beyond, NOREF.

Solanas, María (2015), *Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325*. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI 44/2015.

Villellas, María (2010), *Documento marco: Seminario sobre la Resolución 1325. El papel de las mujeres en la construcción de la paz*, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz/Embajada Suiza. Disponible en: [www.ceipaz.org](http://www.ceipaz.org)

Villellas, María (2010), La violencia sexual como arma de guerra. Cuadernos de construcción de Paz 15. Barcelona: Escola de Cultura de Pau.

Villellas, María (2015), *15 años de la Resolución 1325. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad*. Barcelona: ICIP.

WIDE (2015), *Posicionamiento de WIDE ante el encuentro de Alto Nivel del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad a celebrar el 13 de octubre de 2015 en Nueva York*. Mimeo.

Wright, Hannah (2015), "The High-Level Review on Women, Peace and Security: a tale of two viewpoints". Saferworld. Disponible en <http://www.saferworld.org.uk/news-and-views/comment/187-the-high-level-review-on-women-peace-and-security-a-tale-of-two-viewpoints> Accesado [10 de febrero de 2016].

VV.AA. (2011), Outcome document of the EPLO-GPPAC Online Dialogue on "Implementation of UNSCR 1325: Lessons Learnt and Ways Forward". EPLO, 3-7 octubre 2011. Disponible en: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_ONLINE\\_DIALOGUE\\_1325\(1\).pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/OUTCOME_DOCUMENT_ONLINE_DIALOGUE_1325(1).pdf) [Acceso 24 de septiembre 2012]