

La Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en su veinte aniversario: el papel de las organizaciones de la sociedad civil ¹

Manuela Mesa

Codirectora Instituto DEMOSPAZ y

Directora de CEIPAZ

mmesa@ceipaz.org

Publicado en (2021) Sanchez, Cristina y Torrecuadrada, Soledad (2021). *Mujeres, paz y seguridad. La Resolución 1325 veinte años después*. Madrid: Ed. Dykinson

Introducción

En el año 2020 se han cumplido veinte años de la adopción en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). Uno de los rasgos característicos de esta Resolución ha sido el papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las organizaciones de mujeres en todo el proceso, desde su adopción a su posterior seguimiento e implementación. Se ha reconocido ampliamente que la Resolución fue el resultado de los esfuerzos de las organizaciones de mujeres y de otras organizaciones sociales, que durante años habían trabajado a favor de la igualdad y de los derechos de las mujeres, y por incorporar la perspectiva de género a la agenda de paz y seguridad internacional. La aprobación de esta resolución dio paso a otras nueve posteriores, también por parte del Consejo de Seguridad, y se sumaba a otras iniciativas previas, como la Plataforma de Acción de Beijing (1995), que ya había señalado que los conflictos armados son el mayor obstáculo para alcanzar el pleno disfrute de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. También fue muy relevante la inclusión de la Recomendación 30 sobre las mujeres en situación de conflicto armado de la Convención para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (CEDAW), en la que se reitera la obligación de los Estados parte de continuar aplicando la Convención durante los conflictos armados, y expresa la preocupación por el impacto específico de género en los conflictos. En estos veinte años, además, se han creado figuras como la del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, y otras normas que han facilitado la incorporación de la perspectiva de género a la agenda de paz y seguridad en Naciones Unidas.

En los años previos a la adopción de la Resolución 1325 se había ido gestando una red de alianzas entre organizaciones internacionales y locales, a distintos niveles, que a partir del Grupo de Trabajo de ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad (NGOWG, por sus siglas en inglés) realizó un importante esfuerzo de incidencia política para que esta agenda de género fuera adelante. Las organizaciones de la sociedad civil unieron sus esfuerzos a la División para el Avance de la Mujer (DAW) y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNIFEM) para influir en los miembros del Consejo de

Seguridad con informes que argumentaban la importancia de la presencia de mujeres en los procesos de construcción de paz (Magallón 2008: 64). El contexto era favorable, en un momento en que el Consejo de Seguridad estaba muy cuestionado por su inacción ante las atrocidades cometidas en Ruanda y la ex - Yugoslavia (Barbé, 2016: 112).

En las relaciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son importantes en términos de agencia, al movilizarse articulando el esfuerzo local con la acción internacional. La globalización es un factor causal, al facilitar la conectividad y contribuir a la articulación de estas organizaciones más allá de cada ciudad o país. En ese contexto se ha articulado también un movimiento feminista y pacifista internacional, que aun teniendo su origen mucho antes, se ha ido haciendo cada vez más fuerte, y cuyas demandas para el reconocimiento de los derechos de las mujeres han ido adquiriendo mayor relevancia e impacto internacional en los ámbitos multilateral, regional y nacional. Esa actividad de incidencia ha propiciado avances significativos en la prevención de las violencias, en la participación de las mujeres en los procesos de paz y en su reconocimiento como actores de paz.

Sin embargo, siguen existiendo retos y desafíos de gran alcance. Algunos de ellos son la falta de voluntad política de los gobiernos, las limitaciones propias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la escasa dotación financiera de los programas, y el bajo impacto que han tenido algunas medidas para mejorar las vidas de las mujeres que viven en zonas en conflicto. No se ha logrado que las palabras y discursos se conviertan en hechos concretos que supongan una transformación de las estructuras patriarcales que discriminan, excluyen o legitiman las violencias contra las mujeres. Además, el contexto internacional es cada vez más desfavorable, con el surgimiento de una “internacional reaccionaria” integrada por grupos de extrema derecha y ultraconservadores en muchos países, que están coordinados internacionalmente y abogan por que haya retrocesos en muchos ámbitos, como los derechos sexuales y reproductivos, o tratan de que se ignoren o se subestimen las violencias que sufren las mujeres.

En este artículo se analizan las aportaciones que han realizado las organizaciones de la sociedad civil a la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, desde su adopción en el año 2000 hasta el momento actual, y los ámbitos más significativos de su participación en el plano local, nacional, regional y multilateral. También se examinan de manera crítica algunos de los debates que están presentes en esta agenda, así como de las perspectivas futuras.

1. La Resolución 1325 como herramienta para la incidencia política y el análisis

Los antecedentes de la Resolución 1325, y el propio contexto en el que fue adoptada, han hecho que se haya convertido en una herramienta para la acción de las organizaciones de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres en el plano internacional, pero también en el plano nacional y local.

De las más de 2.200 resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ninguna ha tenido el alcance y difusión que ha alcanzado la 1325, que ha sido traducida a más de 100 lenguas y se conoce ampliamente tanto por su número como por su nombre y contenido. La apropiación de esta Resolución por parte de las organizaciones de la sociedad civil ha tenido como consecuencia que haya seguido viva y generando multitud de iniciativas, a pesar de los escasos avances en la agenda, de la

falta de compromiso de los gobiernos y de los intentos de instrumentalización por parte de algunos actores.

La Resolución también ha contribuido a dotar de nuevos significados a los conceptos de paz y seguridad, al dar voz a las mujeres que viven en las zonas en conflicto y llevar sus demandas a las Naciones Unidas, a partir de la utilización del procedimiento de consultas informales conocido como “Formula Arria”. La Resolución también ha generado análisis y reflexión relevante en torno al impacto diferencial de género en el análisis de los conflictos armados. En estos veinte años, las OSC han impulsado una agenda amplia y multinivel —multilateral, regional, nacional y local—, que abarca cuestiones muy amplias relacionadas con la prevención de la violencia, la protección y la participación de las mujeres, y compromete a múltiples actores. Las OSC han sido verdaderas protagonistas, manteniendo viva esta agenda, tratando de hacer realidad el lenguaje de los tratados y acuerdos, de manera que den respaldo y legitimidad a una agenda de los derechos de las mujeres, con un enfoque transformador, que incorpore el feminismo y que desafíe el propio concepto de seguridad vinculado a los Estados-nación, poniendo en el centro a las personas y sus necesidades.

La agenda se ha ido ampliando progresivamente a otras esferas del derecho internacional, como el desarme y la no proliferación, como ilustra la inclusión de cláusulas de género en el Tratado de Comercio de Armas. En la campaña para la prohibición de las Armas Nucleares también jugaron un importante papel las organizaciones feministas. El Premio Nobel de la Paz recibido por ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) supuso un reconocimiento al trabajo de la red de organizaciones que se movilizaron para lograr este acuerdo. En lo que se refiere a las crisis humanitarias, se ha hecho un importante trabajo para que se reconozca el impacto de género en estas situaciones, y especialmente en lo que se refiere a los desplazamientos forzados. Finalmente, se ha buscado una mejor articulación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, tratando de abordar la perspectiva de género de forma transversal y específicamente con el ODS 5 sobre la igualdad de género.

Este carácter amplio de la agenda supone en sí un gran potencial transformador: permite un abordaje integral de las causas y consecuencias de la violencia, y explorar lo que supone incorporar la perspectiva de género en la paz y la seguridad. Al mismo tiempo, la Agenda se ha ido complejizando y es utilizada por diversos actores, de maneras muy diversas, con frecuencia contradictorias y que suponen nuevas interpretaciones que deben ser analizadas (Basur, Kirby y Shepherd, 2020)

Algunos de los principales debates y acciones en estos veinte años han girado en torno a las diversas estrategias de incidencia política, como la incorporación del lenguaje de género en los Tratados, la redefinición del eje de seguridad, la participación de las mujeres en los procesos de paz, el establecimiento de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas y la financiación, entre otros. En este artículo abordaremos algunas de estas cuestiones.

El lenguaje de género y seguridad en las Naciones Unidas

El análisis de género se refiere a las desiguales relaciones entre mujeres y hombres, su acceso a los recursos, las limitaciones y oportunidades que enfrentan en la relación entre sí, y las diferentes formas en que se entretienen en las estructuras políticas, económicas y sociales. El género como categoría analítica pone de manifiesto que las desigualdades entre hombres y mujeres son un producto social construido a lo largo de la historia y no

el resultado de la naturaleza y de las diferencias biológicas entre sexos. Como señala Carol Cohn (2015a), el género es una relación de poder estructural:

“El género una manera de categorizar, ordenar y simbolizar el poder, de estructurar jerárquicamente relaciones entre las diferentes categorías de personas y las diferentes actividades humanas simbólicamente asociadas con la masculinidad y la feminidad (..) Las instituciones que son constitutivas de los procesos económicos, políticos, sociales y medioambientales más amplios que conforman la guerra están ellas mismas estructuradas de manera que se basan en ideas sobre el género y las producen, que dependen de individuos marcados por el género para funcionar, y están permeadas por asociaciones simbólicas con el género en su prácticas y concepciones sobre las misiones (Cohn, 2015; 37).

El análisis sobre el lenguaje de género que se utiliza en las resoluciones y documentos programáticos de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales se ha utilizado como un indicador del compromiso de estas instituciones con la Agenda de MPS. Por ello, durante años las organizaciones de la sociedad civil han trabajado para lograr que en los acuerdos, tratados o mandatos de las Naciones Unidas se incorporase la perspectiva de género.

Aunque en estos años se ha producido un aumento importante del número de referencias sobre MPS en las resoluciones adoptadas por los órganos principales de Naciones Unidas, esta sigue siendo insuficiente. Por ejemplo, de las medidas que se adoptan en el Consejo de Seguridad tan sólo se encuentran referencias de género en un 10% de las medidas. Y las disposiciones específicas sobre las mujeres y el género estuvieron casi universalmente ausentes de los acuerdos de alto el fuego y de paz resultantes de los procesos liderados o codirigidos por la ONU (NGOWG, 2020a).

El informe publicado por WILPF y el Centre for Women, Peace and Security de la London School of Economics, *Where are the words? The Disappearance of Women, Peace and Security Agenda in the Language of Country Specific UN Security Council Resolution* (2020) ofrece herramientas para la incidencia en el Consejo de Seguridad. Según este informe, las diez resoluciones adoptadas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) contienen cerca de 2.500 compromisos que comportan obligaciones legales, que podrían ser aplicadas por diversos actores, mecanismos y órganos subsidiarios. Este énfasis en el lenguaje adoptado por el Consejo se debe a que las resoluciones que adopta dicho Consejo obligan a los Estados a desarrollar normas legales que permitan su implementación con medidas concretas que incluyan la perspectiva de género (Kenny y Stavrevska 2020: 2). También se resalta como en las resoluciones específicas de países adoptadas por el Consejo no se incorpora la Agenda de MPS, o bien se hace de manera muy débil. Esto requiere de un permanente trabajo de incidencia para lograr que estos compromisos formen parte de los esfuerzos diplomáticos para implementar la Agenda (Kenny y Stavrevska, 2020: 3).

Otra de las cuestiones que ha sido objeto de análisis es la que se refiere al marco en el que se inserta la agenda de MPS. El hecho de que algunos actores la consideren una agenda de “mujeres” tiene consecuencias: la forma en la que se habla de las mujeres y niñas las infantiliza, y se refuerza la idea de que carecen de agencia, y se mantienen así los patrones que excluyen a las mujeres de su participación de las políticas de seguridad (Oudraat y Brown, 2017:2). Se construye así una narrativa esencialista que refuerza la “victimización” de las mujeres como sujetos a proteger en una noción de seguridad militarista y masculinizada, que pone el acento principalmente en la violencia sexual e

ignora el “continuum de las violencias” y la relación existente entre las diversas formas de violencia (Cockburn, 2009).

Las concepciones tradicionales de la seguridad (seguridad nacional) basadas en el mito del “hombre protector” de mujeres y niñas resulta muy problemática. Los conflictos armados contemporáneos legitimados en nombre de la seguridad nacional desmienten este mito de la protección, porque muestran que es más peligroso, por ejemplo, ser mujer e ir a buscar agua al río, que ser soldado y formar parte de una milicia. Como ha señalado la analista Nora Miralles (2019) existe una conflictiva relación entre género y seguridad, y los dilemas que plantea la securitización de la protección. En realidad, la agenda de MPS no ha cambiado el enfoque sobre la seguridad tradicional, sino que se hace un uso instrumental de los derechos de las mujeres (Urrutia et al 2020: 11-12; Miralles, 2019).

Desde una aproximación feminista, el militarismo y el aumento de la violencia asociado al mismo es una de las principales amenazas a la seguridad de las personas. Así lo han planteado diversas autoras y organizaciones como WILPF-Internacional, que desde su fundación han cuestionado los gastos militares y han propuesto que sean destinados a gastos sociales.

La incorporación de la perspectiva de género a los desafíos de la seguridad permitiría profundizar sobre las desigualdades de género, que legitiman la violencia dentro de los Estados y entre Estados. Por ejemplo, la violencia de género, incluyendo la violencia sexual, se produce a causa de las desigualdades de poder, y se relaciona con el ejercicio del poder. Sin embargo, sigue imperando un concepto clásico de seguridad, basado en la protección del Estado por medios militares. La actual situación de pandemia ha mostrado como las capacidades militares no sirven para abordar la situación de emergencia que estamos viviendo. El inmenso gasto que se destina a la fabricación y compra de armamento debería ser revisado en un contexto en el que los riesgos y amenazas que se enfrentan no requieren de respuestas militares, sino de otras medidas centradas en unos servicios públicos que puedan atender las necesidades de las personas.

La cuestión de como incorporar la perspectiva de género a la seguridad nacional e internacional está todavía pendiente (Oudraat y Brown, 2017:1). Se trata de cambiar el paradigma de la seguridad nacional por uno de seguridad humana, que incorpore la perspectiva de género, que ponga en el centro la preservación de la vida, y que además sea justo y sostenible. Es preciso ampliar la mirada y establecer un nuevo marco para abordar los asuntos de seguridad desde la perspectiva de género; se trata de examinar las relaciones y dinámicas de género y tener en cuenta las respuestas y la implementación de las políticas. Para las mujeres en zonas de conflicto, la paz y la seguridad implican justicia social, derechos humanos, convivencia, tolerancia, democracia participativa, diálogo abierto y la atención a las diferencias (Oudraat y Brown, 2017: 5; Porter 2012: 227).

2. Ámbitos de incidencia

Las organizaciones de la sociedad civil son muy diversas, según el contexto y los fines que persiguen. En el caso de la Agenda de MPS ha aglutinado a una gran diversidad de organizaciones, redes y movimientos que han unido sus esfuerzos para trabajar y hacer incidencia a favor de la igualdad y la paz.

Se han articulado entre sí iniciativas muy distintas, y se han creado plataformas internacionales o locales con objetivos y fines compartidos. Este ha sido el caso del Grupo de Trabajo de ONG para la implementación de la Resolución 1325 (NGOWG, por sus siglas en inglés), que desde su creación ha sido una referencia importante para el trabajo en el marco de las Naciones Unidas, elaborando propuestas, cartas abiertas, y haciendo seguimiento de las resoluciones en el Consejo de Seguridad, etc. También la red Global Network of Women Peacebuilders (GNWP), que ha hecho seguimiento de los planes de acción, y ha promovido la denominada “localización de la Agenda de MPS”, entre otras muchas iniciativas.

En el ámbito nacional también se han creado plataformas de organizaciones orientadas a hacer seguimiento de la agenda de MPS, a partir de la elaboración de planes de acción, de su seguimiento, o de impulsar iniciativas sociales para el análisis sobre las formas de incorporación de la perspectiva de género a la construcción de la paz. Esto se ha producido tanto en países en conflictos como en paz, y han sido estas redes de organizaciones las que han mantenido viva la resolución, haciendo incidencia sobre aspectos concretos de la agenda a través de múltiples actividades. Estos espacios han sido muy importantes para generar conocimientos y recoger buenas prácticas, y ha permitido contar con un espacio de debate sobre estas cuestiones.

2.1. La localización de la agenda de MPS

La expresión “localización de la agenda” es parte de esa lógica multinivel: alude a situar las acciones en el ámbito local, tratando de que sean las comunidades y las mujeres las que, en ese ámbito, implementen las acciones orientadas a la consecución de la igualdad. Se trata de un enfoque participativo, que busca el intercambio de experiencias en el ámbito local y el diseño de políticas públicas orientadas a lograr una mayor igualdad en los procesos de construcción de paz, sea en situaciones de conflicto o en otros contextos locales que no sufren directamente la violencia armada.

La localización de la agenda de MPS parte de un diagnóstico participativo en el territorio sobre las principales necesidades para lograr la paz y la seguridad, e implica a los actores locales clave como alcaldes, líderes comunitarios, religiosos, asociaciones juveniles, u organizaciones de mujeres en el proceso. Supone identificar las acciones necesarias para construir una paz sostenible y la igualdad de género en cada territorio, y con un plan de acción local, que puede ser complementario a otros planes locales o de ámbito nacional. Busca reforzar la cooperación entre los actores locales y nacionales. Se trata de un enfoque participativo, que busca el intercambio de experiencias en el ámbito local y el diseño de políticas públicas orientadas, desde ese ámbito, para lograr una mayor igualdad en los procesos de construcción de paz (Cabrera, 2013).

En 2017, en el informe anual sobre MPS del Secretario General de Naciones Unidas al Consejo de Seguridad (S/2017/861)², destacó la importancia de estos programas de localización de la agenda, porque transforma los compromisos internacionales,

² Ver: Report of the Secretary-General on women and peace and security. S/2017/861. 16 October 2017. Accessed from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1733043.pdf> el 31 de diciembre de 2017.

regionales y nacionales en acciones locales, basadas en las necesidades de las comunidades.

Entre los objetivos de la localización destacan:

- Ayudar a identificar y responder a las prioridades y preocupaciones locales de la agenda de MPS.
- Fomentar el liderazgo, la apropiación y el compromiso local con la implementación de la agenda de MPS.
- Mejorar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para hacer seguimiento de la implementación local de la Agenda de MPS y exigir la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales responsables.
- Desarrollar instrumentos legales y políticos concretos que fortalezcan la implementación de la agenda de MPS a nivel local.
- Promover una coordinación sistemática y una cooperación entre las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, los líderes locales, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y los donantes (GNWP 2018: 19).

Una de las organizaciones pioneras en impulsar la localización de la Agenda de MPS ha sido la Global Network of Women Peacebuilders³. Ha implementado una estrategia de localización en Armenia, Burundi, Colombia, República Democrática del Congo (RDC), Georgia, Kenia, Liberia, Moldavia, Nepal, Nigeria, Filipinas, Serbia, Sierra Leona, Sudán del Sur, Uganda y Ucrania. Esta experiencia ha mostrado que se trata de una herramienta práctica para traducir las políticas en acciones concretas (GNWP, 2018).

En la localización de la agenda de MPS es esencial el papel que juegan las defensoras de derechos humanos. Desde los territorios, abordan las desigualdades y generan procesos colectivos de construcción de paz, que cuestionan las relaciones de poder, los sistemas patriarcales, racistas y clasistas que generan violencia. El principal obstáculo para una participación igualitaria de las mujeres reside en la enorme resistencia de las élites políticas y de los hombres a aceptar un reparto del poder más equitativo. Ellas se enfrentan a unos roles de género que obstaculizan que las mujeres puedan expresarse libremente, que están en el origen de problemas de violencia o de carencias en cuanto a independencia económica. Es por ello que avanzar hacia la igualdad de género se convierte en un proceso de transformación de la sociedad de medio y largo plazo, que puede iniciarse en el ámbito local. Las iniciativas de transformación positiva de los conflictos en el plano local, emprendidas por promotoras de la paz y de los derechos humanos que trabajan en primera línea para prevenir las violencias, deben ser apoyadas, prestando apoyo técnico, financiero y político.

Uno de esos casos de localización de la Agenda es Colombia, donde las organizaciones locales han trabajado para avanzar en la implementación de la Resolución, desarrollando propuestas para garantizar la participación de las mujeres, generando espacios de diálogo y avanzando en acciones de reconciliación y no repetición. Para ello, se cuenta con la plataforma de organizaciones reunidas en la Red Nacional de Mujeres⁴, que organizaron la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz y que lograron influir para que se creara una Subcomisión de Género en el Proceso de Paz en la Habana (Mesa, 2014;

³ Ver: <https://gnwp.org/what-we-do/global-policy-local-action/localization/>

⁴ Ver: <https://www.rednacionaldemujeres.org/>

Fisas, 2014: 69; ECP, 2015). Desde entonces, se han llevado a cabo múltiples iniciativas por parte de las organizaciones de mujeres. La Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad en Colombia (Limpal) utiliza la Resolución para la prevención de la violencia en los territorios, organizando talleres relacionados con la resolución de conflictos, para la reconstrucción del tejido social y promueven procesos de reconciliación, basados en la memoria y sanación, especialmente con mujeres víctimas del conflicto armado. Además, hacen incidencia para el establecimiento de un Plan Nacional de Acción de la Resolución 1325 en Colombia. En octubre de 2018, algunas organizaciones de la sociedad civil publicaron el documento *La paz avanza con las mujeres: observaciones para la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de paz*, que hace un balance del cumplimiento de los compromisos logrados en el Acuerdo en lo que se refiere a la igualdad de género (Cotes, 2018).

La localización de la agenda muestra como el apoyo a las organizaciones de mujeres es una apuesta segura por un conocimiento más amplio e inclusivo sobre lo que está ocurriendo realmente en las zonas en conflicto, así como sobre las necesidades reales de la población víctima de la violencia. Además, contribuye al fortalecimiento del tejido social en el que las que participan las mujeres. Muestra como la incorporación de la perspectiva de género en los programas de construcción de paz es esencial.

La resolución 1325 ha logrado generar un lenguaje inclusivo y común entre las organizaciones locales y ha servido para generar alianzas entre diversas organizaciones de mujeres nacional, e internacionalmente. Las grandes impulsoras de la Agenda de MPS han sido las organizaciones locales que han implementado las acciones en su territorio y de manera cotidiana trabajan por la defensa de los derechos de las mujeres y de las poblaciones vulnerables.

2.2. Los planes de acción nacionales: elaboración y seguimiento

En el ámbito nacional, el proceso de elaboración de los planes de acción y la definición de su contenido, su seguimiento y evaluación ha sido un espacio extraordinario para la participación de las OSC y para poner en el centro la necesidad de incorporar a las mujeres y de incluir la perspectiva de género en los procesos de negociación y construcción de la paz. Una parte importante de los planes de acción se han elaborado con la participación de la sociedad civil o partir de procesos de consultas. Estos planes abren ventanas de oportunidad para que las OSC puedan dialogar con sus gobiernos sobre las cuestiones relevantes relacionadas con el género y los conflictos, y hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos.

En este momento hay más de 80 planes de acción. La experiencia es muy desigual según países (Hamilton et al, 2020). En algunos casos, los gobiernos tenían un fuerte compromiso con la agenda de MPS y promovieron la elaboración del plan nacional de acción. Este fue el caso de países como Suecia, Finlandia, Noruega o Países Bajos, que promovieron esta agenda y contaron con la participación de las organizaciones de la sociedad civil que acompañaron este proceso desde el inicio. También en el caso de España, durante el gobierno del presidente José Luis Rodríguez Zapatero se elaboró el I Plan de Acción en 2007, y uno específico, *Plan de Acción: Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española*, impulsado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, 2009), que contó con la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Su posterior puesta en práctica y seguimiento resultó más compleja por la falta de herramientas para su seguimiento, así como de un marco presupuestario definido.

En otros casos, los planes de acción fueron el resultado de la incidencia de las OSC ante los gobiernos, como en el caso de Irlanda en 2010, en el que un grupo de organizaciones de derechos humanos, de desarrollo y feministas, elaboraron una guía de buenas prácticas en el que establecían seis pasos para la elaboración de un plan de acción, y en este proceso incluían la participación de las OSC y especialmente de aquellas que tienen experiencia directa de trabajo con organizaciones de mujeres en zonas de conflicto. En el caso de Colombia, las OSC y en particular la Red de Mujeres por la Paz siguen movilizándose para lograr que el gobierno colombiano adopte un plan de acción y siguen utilizando la Resolución 1325 para reclamar justicia y poner fin a la impunidad en el país.

En otros países en conflicto, como en el caso de Liberia, se dio un proceso muy participativo que incorporó las necesidades de las mujeres y sus propuestas, se promovió el fortalecimiento institucional, y además se logró el respaldo internacional. Además, se utilizó la fórmula de partenariado entre Liberia y Noruega para elaborar conjuntamente el plan de acción y darse apoyo mutuo, incorporando recursos financieros y humanos, además de trabajar conjuntamente para favorecer el intercambio de experiencias y la difusión de la Resolución 1325. El Plan de Acción de Nepal también contó con una importante participación de las OSC y de las Agencias Internacionales y se incluyó entre las medidas del Plan, un apoyo específico a las mujeres viudas, por se uno de los sectores más vulnerables (Owen 2011: 617).

En la elaboración de algunos planes de acción se han hecho consultas a las organizaciones de la sociedad civil de los países en conflicto. Este ha sido el caso de Países Bajos, que en la elaboración del III Plan de Acción (2016-2019) incluyó la participación de organizaciones de mujeres procedentes de Afganistán, Burundi, Colombia, República Democrática del Congo, Sudán del Sur y países de Oriente Medio y del norte de África. También se creó una plataforma de cooperación entre el gobierno y 50 organizaciones de la sociedad civil (WO-MEN)⁵, que trabajaron conjuntamente en la elaboración y el seguimiento del Plan de Acción. Noruega y Finlandia ha impulsado iniciativas similares.

Una de las cuestiones que se ha señalado es que los planes de acción de los países ricos se ha orientado con frecuencia hacia la cooperación al desarrollo y su papel como donantes en promover la igualdad de género en los países en conflicto, pero han dejado en un segundo plano el potencial de la Agenda de MPS en su propio país, en el ámbito doméstico. Este fue el caso de España durante la legislatura del gobierno de Mariano Rajoy (2011-2015). Mientras que en el plano internacional declaraba la importancia de la Resolución y de la igualdad de género y se apoyaba la agenda de género en lugares en conflicto como Colombia o Palestina, en España se recortaban los derechos de las mujeres, se reducía el apoyo institucional a las organizaciones feministas y se cerraba la oficina en España de ONU-Mujeres, que había sido un logro importante de la diplomacia española y que suponía una pérdida de oportunidades para internacionalizar la agenda española sobre género y construcción de paz (Mesa, 2015).

La Resolución 1325 y los planes de acción han tenido una gran influencia en la definición de una política exterior feminista, un concepto acuñado en primera instancia por Margot Wallstrom, que tuvo una implicación muy fuerte con la Agenda de MPS, y que en 2010 fue la primera mujer nombrada para el puesto de Representante Especial de

⁵ Ver: WO-MEN: <https://www.wo-men.nl/en/>

Naciones Unidas sobre violencia sexual en los conflictos. Cuando, en 2014, asumió el puesto de ministra de Asuntos Exteriores de Suecia, definió su política exterior como feminista centrándose en los derechos y la representación de las mujeres y proporcionando recursos para promover la igualdad de género y la igualdad de oportunidades. Le han seguido en esta línea otros países como Canadá, Noruega, Australia, y, desde 2018, el gobierno de España presidido por Pedro Sánchez.

Los planes de acción se han ido renovando cada cierto tiempo para adaptarlos a los cambios producidos en el ámbito nacional e internacional, y en algunos países se encuentran en el tercero o cuarto plan. También en estos años, algunas OSC y redes regionales han hecho un seguimiento atento de su implementación y de manera continúa se han elaborado recomendaciones y se han planteado los retos pendientes. La organización Global Women Peace Builders (GNWP) ha publicado durante varios años el informe *Women Count: UNSCR 1325 Civil Society Monitoring Report*, que ofrece un panorama general de los planes de acción y del grado de implementación de los mismos. Por su parte, el seguimiento de los planes de acción en el marco europeo fue realizado durante algunos años por la European Peace Building Liason Office (EPLO), una coordinadora de centros de estudios y ONG con interés en esta materia, que ha presentado diversos informes de seguimiento con recomendaciones para la Unión Europea.

En lo que se refiere a la financiación de los Planes de Acción, los estudios de la organización Cordaid y de la red internacional Global Network Women Peacebuilders han destacado esta persistente falta de financiación de la agenda de MPS (Cabrera y Surulaga, 2011; Cordaid/GNWP, 2014; Fal Dutra y Cabrera, 2017). También han recomendado que los Planes de Acción cuenten con un marco presupuestario específico y adecuado, de medio plazo, y que se adecue a las acciones que se van a llevar a cabo. Los recursos deberían canalizarse principalmente a través de las organizaciones de mujeres, de redes internacionales, y de las defensoras de los derechos humanos, entre otras. 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. La financiación implica un compromiso con la agenda que va más allá de la declaración de buenas intenciones.

Los informes elaborados desde las diversas instancias coinciden en que los planes de acción no deben ser un objetivo en sí mismo, sino un medio para asegurar la implementación de esta agenda. Por ello, deben ir acompañados de los recursos materiales y humanos necesarios. Además, “la implementación debe 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 (Villellas, 2015).

Por último, las organizaciones regionales, como la Unión Africana, y alianzas militares como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) han elaborado también planes de acción que establecen sus compromisos con la Agenda de MPS.

2.3. Seguimiento de la Resolución 1325 en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Las ONG y las organizaciones de mujeres han sido especialmente activas en el seguimiento del trabajo llevado a cabo por el Consejo de Seguridad sobre la Resolución

1325, con los informes anuales publicados por el Secretario General de las Naciones Unidas, así como el análisis de las misiones de mantenimiento de la paz y la incorporación de la perspectiva de género en las mismas.

Este ha sido otro de los roles que han jugado las redes de organizaciones internacionales, agrupadas en el Grupo de Trabajo de ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad (NGOWG), ya mencionado, y que en la actualidad está integrado por 18 organizaciones⁶. Estas redes han definido la hoja de ruta a seguir en estos años y han elaborado propuestas concretas orientadas a mejorar la vida de las mujeres en las zonas en conflicto y a impulsar políticas de prevención de las violencias y en poner fin a la impunidad y la violencia sexual, entre otros asuntos. Su trabajo en los primeros años de adopción de la Resolución 1325 fue esencial para el trabajo conjunto de estas redes. En 2001 se creó el portal PeaceWomen, por iniciativa de WILPF, para ofrecer información actualizada y análisis sobre la implementación de la Resolución 1325, los planes de acción, o los llamados “debates abiertos”.

El Consejo de Seguridad organiza un debate abierto anual, tal y como prescribe la resolución. Dichos debates reúnen a miembros del Consejo, representantes de las Agencias de Naciones Unidas, y, en particular ONU-Mujeres, organizaciones regionales y ONG. Los debates pueden ser precedidos por encuentros bajo la Fórmula Arria para obtener testimonio directo de las mujeres en zonas en conflicto, que es uno de los momentos más importantes para las OSC, porque permite dar visibilidad al impacto de los conflictos armados y la violencia sobre las mujeres. Desde la adopción de la resolución 1820 también se organiza un debate abierto sobre violencia sexual en situaciones de conflicto armado, que permite discutir sobre la información recibida del representante especial y las recomendaciones sugeridas por el informe del Secretario General.

Como ha señalado el NGOWG (2020), durante estos veinte años el Consejo de Seguridad ha reconocido el papel de la sociedad civil en las resoluciones adoptadas y en las declaraciones presidenciales en más de 500 ocasiones, en la que solicitaban a los Estados miembros y a las Naciones Unidas que trabajasen con la sociedad civil en los esfuerzos de prevención de conflictos, procesos de paz y consolidación de la paz, y rehabilitación posbélica. Sin embargo, a pesar de este amplio reconocimiento, el Consejo de Seguridad no ha sido capaz de abordar adecuadamente las amenazas que sufren las OSC, particularmente los grupos de mujeres y las organizaciones defensoras de los derechos humanos. Estas son a menudo blanco directo de la violencia o el acoso, e incluso en algunos países se les aplica la legislación antiterrorista. Este desajuste entre los ideales declarados y la acción es una de las brechas más claras en la implementación de la agenda de MPS por parte del Consejo de Seguridad.

Durante 2020, el Grupo de Trabajo de ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad (*NGOWG, 2020b*) promovió una carta abierta⁷ dirigida a los representantes permanentes que fue firmada por más de 500 organizaciones. En esta carta se señalaba que los avances no han sido los esperados en estos veinte años y que la situación de los 264 millones de mujeres y niñas que viven en zonas de conflicto armado no ha mejorado significativamente. Las mujeres defensoras de derechos humanos y las defensoras del medio ambiente están sufriendo una enorme represión en todo el mundo. Este es el caso de Colombia, Yemen o Libia. La carta destaca que los procesos de paz no han logrado

⁶ Ver: <https://www.womenpeacesecurity.org/about/members/>

⁷ <https://www.womenpeacesecurity.org/resource/open-letter-un-wps-anniversary-october-2020/>

incorporar la perspectiva de género, y que la participación de organizaciones de mujeres sigue siendo muy escasa. Además, señala que el 79% de los conflictos armados se han producido en contextos con altos niveles de discriminación de género y diversos estudios muestran como la desigualdad de género es una de las causas de los conflictos armados.

Una participación efectiva supone ir más allá de los procesos de observación y es preciso que se tenga la capacidad de influir. Para asegurar la participación se requiere dismantlar la desigualdad y la discriminación sistemática y abordar las estructuras patriarcales que mantienen esta discriminación. En definitiva se trata de conseguir la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en la Agenda de Paz y Seguridad.

3. Los Aniversarios de la Resolución 1325

Los Aniversarios de la Resolución 1325 han sido utilizados por las OSC para hacer balance y plantear propuestas para avanzar en la agenda de igualdad. Tanto el décimo como el decimoquinto aniversario fueron muy relevantes, y lograron movilizar a un número elevado de organizaciones locales e internacionales, que organizaron múltiples actividades, elaboraron documentos con propuestas e iniciativas, y mostraron la fortaleza del movimiento global de mujeres a favor de la igualdad de derechos y a la incorporación de la perspectiva de género en la construcción de la paz.

En 2020 el aniversario de la Resolución 1325 llegó en un contexto muy distinto. Las OSC y en particular las organizaciones de mujeres habían trabajado intensamente para lograr que fuera un momento de convergencia entre las iniciativas organizadas en torno a la Resolución 1325 y a la celebración de los 25 años de la Plataforma Beijing. A ese hecho se unía un movimiento feminista cada vez más fuerte, que en su diversidad recogía un gran número de propuestas a favor de la igualdad, de una mayor participación en los espacios de toma de decisiones, y para acabar contra la violencia contra las mujeres, entre otras cuestiones. WILPF, en particular, ha orientado su trabajo hacia el “feminismo pacifista” desde su último congreso, celebrado en Ghana en 2018.

Sin embargo, el contexto era desfavorable y había una cierta preocupación por los intentos de algunos miembros del Consejo de Seguridad de revertir algunos de los logros alcanzados hasta ese momento, reabriendo viejos debates sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y en particular sobre el aborto. En este contexto la llegada de la COVID-19 tuvo un fuerte impacto, y muchos de los eventos previstos fueron cancelados, o bien tuvieron un alcance mucho menor de lo esperado. Se acusaba un cierto cansancio ante los escasos avances producidos y esto hizo que este aniversario no cubriera las expectativas de muchas de las organizaciones que habían trabajado durante los meses previos.

X Aniversario de la Resolución 1325

El año 2010, décimo aniversario de la adopción de la Resolución 1325, fue una oportunidad para hacer un primer balance de los logros alcanzados. La presidencia del Consejo estuvo en manos del gobierno de Uganda, y el Informe del Secretario General propuso que se adoptasen un conjunto de indicadores para evaluar el grado de cumplimiento de la Resolución. También se planteó que se integrase de forma sistemática la perspectiva de género en la agenda de paz y seguridad internacional, y para ello el NGOWG y el programa de Peace Women impulsado por WILPF

presentaron diversas propuestas a través de iniciativas como el *Peace and Security Handbook* (WILPF, 2010).

En este aniversario se organizaron eventos paralelos como el *WPS Peace Fair*⁸, que reunió durante una semana a organizaciones de todo el mundo con el objetivo de hacer un balance independiente de los logros alcanzados y explorar estrategias para superar los principales obstáculos (Mesa, 2010 y Mesa, 2011). Contó con la presencia de conocidas activistas, muchas de las cuales han sido una referencia en la Agenda de MPS: Cora Weiss (Hague Appeal), Madeleine Rees (WILPF), Helen Clark (Primera Ministra de Nueva Zelanda, en tres mandatos consecutivos), Margot Wallstrom, vicepresidenta de la Comisión Europea (2004-2009), Elizabeth Muwanga (Exdiputada de Uganda y representante de UNAMID), Mary Robinson (presidenta de Irlanda 1990-1997), y Mavic Cabrera (Global Network Women Peacebuilders), entre otras.

Las OSC mostraron su apoyo a la recién creada ONU-Mujeres, que integró a las diversas Agencias de Naciones Unidas que hasta entonces abordaban las cuestiones de género (la División para el Adelanto de la Mujer (DAM), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Oficina del Asesor Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNIFEM). La creación de ONU-Mujeres supuso un impulso importante a la Resolución 1325.

Hasta ese momento se habían elaborado 23 planes de acción, y por esto las organizaciones de la sociedad civil centraron sus esfuerzos en lograr que esta cifra aumentase de forma significativa. También se planteó la creación de un foro de debate e intercambio estable de experiencias en torno a la Resolución 1325; favorecer la integración de la resolución 1325 en las políticas de cooperación para el desarrollo; impulsar la elaboración de un Plan de Acción Europeo sobre la 1325; promover un grupo de países amigos de la 1325 y establecer una dotación financiera adecuada (Cabrera y Surulaga, 2011). Por último, se remarcó la importancia de favorecer la integración de la perspectiva de género en todas las estructuras, niveles y programas de Naciones Unidas, o la creación de la figura de Representante Especial para la Violencia Sexual. Muchas de estas propuestas se hicieron realidad en los años posteriores, y esto contribuyó a fortalecer las diversas redes de organizaciones que trabajaban en torno a la Agenda de MPS.

El XV Aniversario de la Resolución 1325

En 2015, con motivo del decimoquinto aniversario, hubo un intenso trabajo preparatorio de debate y de articulación y generación de alianzas entre las OSC para formular propuestas sólidas y consensuadas (Oxfam, 2015). El Grupo de Trabajo de ONG sobre MPS elaboró una hoja de ruta que recogía las principales demandas y propuestas. Este aniversario despertó grandes expectativas por la oportunidad para avanzar en la implementación de la agenda (Mesa, 2015; Villellas, 2015). El debate abierto que se celebra anualmente tuvo una especial significación en ese aniversario.

Se realizó una revisión de “alto nivel” y el Secretario General encargó el denominado “Estudio Global” (*Global Study*) que llevaba por título *Prevenir los conflictos armados*,

⁸ Ver: <http://www.peacewomen.org/content/peace-fair-commemorating-10th-anniversary-united-nations-security-council-resolution-1325> y http://www.peacewomen.org/sites/default/files/peace_fair_oct.latest_0.pdf

transformar la justicia, asegurar la paz (Coomaraswamy, 2015)⁹, que dirigió Radika Cosmarawamy, y que fue diseñado como un proceso participativo que recogiese las voces de las mujeres de todas las regiones del mundo, que permitiese formular propuestas claras y concisas sobre lo que podían hacer los gobiernos y el sistema de Naciones Unidas para avanzar en la agenda de mujer, paz y seguridad (Allen et al., 2015). El Estudio Global fue un documento muy sólido, con numerosas propuestas en los ámbitos de participación, protección, justicia, en las operaciones de paz, en torno a los mecanismos de derechos humanos, y sobre financiación. Algunas de las más destacadas fueron:

- 1) Lograr que la participación de las mujeres y su liderazgo se conviertan en los asuntos centrales de la agenda 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 que la planificación y los mecanismos de rendición de cuentas tengan perspectiva de género.
- 4) Fortalecer la arquitectura de Naciones Unidas en cuestiones de género y aumentar el conocimiento.
- 5) Financiar adecuadamente la Agenda de MPS.

En este aniversario se creó el Instrumento de Aceleración Mundial (GAI, por sus siglas en inglés), un mecanismo de financiación a cinco años que incluye a los donantes y a los países en conflicto, y que se utiliza para apoyar a las organizaciones de mujeres, a las activistas y a las defensoras de derechos humanos. Se trataba de contar con un instrumento flexible y ágil. Sin embargo, las contribuciones fueron menores de lo previsto.

Uno de los elementos novedosos en el debate abierto fue la iniciativa de dos organizaciones de la sociedad civil (WILPF y NGOWG), 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 2015). 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 las acciones.

Este aniversario tuvo sus luces y sombras, los compromisos adoptados por los gobiernos fueron menores de lo esperado, y se abrieron muchos interrogantes sobre cómo seguir avanzando en esta agenda tan llena de retos y desafíos urgentes. Como han planteado diversos análisis (Mesa, 2015, Villellas, 2015) el decimoquinto aniversario levantó muchas expectativas entre las organizaciones de la sociedad civil y fue percibido como una oportunidad para generar *momentum* y crear las condiciones para lograr un cambio en la tendencia y pasar de las palabras a los hechos. Las propuestas del Estudio Global, la presidencia del Consejo de Seguridad por parte del Gobierno de

⁹ 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>

España, que se había mostrado muy favorable a la Agenda de MPS, y el enorme trabajo realizado por las redes de organizaciones, hacían pensar que se podrían lograr avances significativos en incorporar la perspectiva de género a los procesos de paz, en el establecimiento de medidas para la prevención de conflictos, en reducir la violencia sexual y en avanzar en una mayor presencia de las mujeres en la arquitectura institucional de las Naciones Unidas. Sin embargo, finalmente los compromisos fueron tibios y no cubrieron las altas expectativas que había despertado el aniversario (Mesa, 2015: 162).

Además, algunas de las propuestas fueron muy controvertidas. La resolución 2242, adoptada aquel año, incorporó la cuestión del terrorismo y el extremismo violento a una agenda que se había centrado principalmente en los derechos de las mujeres. Esta resolución fue percibida por algunos grupos de mujeres, como un intento de securitizar la agenda o cooptarla, de forma que una agenda centrada en los derechos de las mujeres quedase asociada a otras agendas sobre el extremismo violento y el terrorismo.

El XX aniversario de la Resolución

En 2020, el contexto en el que se conmemora el vigésimo aniversario es muy distinto al del año 2000, en el que se adoptó la Resolución 1325. El año 2000 fue un momento de auge importante del multilateralismo y de avance y consolidación de las organizaciones regionales: se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que han supuesto un paso importante en la conformación de una agenda global y en la definición de unos objetivos y metas a alcanzar en 2015. y que posteriormente dieron paso a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las organizaciones de la sociedad civil también fueron adquiriendo un protagonismo cada vez mayor en el sistema de Naciones Unidas, explorando otras formas de participación, y organizando foros y cumbres paralelas para influir en las agendas y planes de acción.

Han pasado 25 años desde la adopción de la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción, y algunos de los derechos que estaban consagrados en dicha Declaración están siendo cuestionados, especialmente los relacionados con los derechos sexuales y reproductivos, en un momento llamado a renovar el compromiso de las Naciones Unidas con la igualdad (UN Women, 2020). Michelle Bachelet, como Alta Comisionada de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha alertado sobre ese riesgo de retroceso, dado que los derechos de las mujeres están siendo atacados en muchos frentes, y que están resurgiendo discursos que legitiman la desigualdad: “Los derechos de las mujeres no son negociables”, ha subrayado en distintos foros.

La ofensiva coordinada en el plano internacional contra la agenda de género y la llamada “ideología de género” se ha extendido en muchos países, y pone en riesgo algunas de las medidas que se han adoptado para proteger a las mujeres de las violencias machistas y para promover su participación en la toma de decisiones. Al mismo tiempo, en estos años el movimiento feminista ha supuesto un importante aporte a esta agenda de MPS, en términos de propuestas y de movilización. Se trata de una apuesta por una agenda transformadora que va a las raíces de la discriminación y a los factores estructurales que legitiman la violencia, y que desafía las estructuras patriarcales de poder.

La evaluación independiente de 2019 sobre el progreso en la implementación de la Resolución 1325, encargada por el Secretario General de las Naciones Unidas, volvía a señalar la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la arquitectura de la

institución, así como el fortalecimiento del análisis de conflictos sensible al género y su aplicación para la planificación y asignación de recursos. También se volvía a proponer la asignación de un mínimo del 15% de los fondos destinados a la consolidación de la paz a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

El Grupo de Trabajo sobre MPS (NGOWG) también propuso una hoja de ruta en este XX Aniversario de la Resolución sustentada en seis principios¹⁰: 1) Se deben tener en cuenta las dimensiones específicas de género en las crisis y conflictos armados. 2) Se propone un enfoque de derechos humanos para abordar todas las dimensiones de la agenda de MPS. 3) Para lograr una paz sostenible se requiere de la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en los diferentes niveles de toma de decisiones. 4) La agenda de MPS requiere de un enfoque interseccional de la igualdad de género. 5) La sociedad civil son una parte integral de la agenda de MPS y por lo tanto debe asegurarse una participación plena y significativa. 6) Afrontar la desigualdad de género es tanto una obligación legal internacional, como una responsabilidad colectiva de los organismos multilaterales y de los gobiernos.

La integración de la igualdad de género en el ámbito de la paz y la seguridad internacional enfrenta todavía importantes desafíos. Entre ellos se señalaron: la falta de voluntad política de los gobiernos; las propias limitaciones que presenta el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la escasa dotación financiera de los programas y el bajo impacto que han tenido algunas medidas en mejorar las vidas de las mujeres que viven en zonas en conflicto. Cinco años más tarde, las propuestas planteadas en 2015 en el Estudio Global seguían vigentes.

Balance de los veinte años de la Resolución 1325 y perspectivas futuras

En el análisis del papel que han jugado las OSC en la Agenda de MPS, algunos enfoques privilegian la agencia de las mujeres y el papel que desarrollan como actores de paz. Otros enfoques ponen el acento en las estructuras que generan violencia y discriminan a las mujeres, y que impiden avanzar en sus derechos y en la participación igualitaria en la paz y seguridad, por lo que se requiere un cambio estructural que modifique las desigualdades y preste atención a la discriminación que sufren las mujeres y niñas.

Varios estudios han mostrado como la desigualdad de género es un factor clave para predecir una situación de conflicto e inestabilidad y los países con estándares de derechos humanos débiles "tienen más probabilidades de tener disputas interestatales violentas y militarizadas" (Herbert, 2014: 2). Según el informe *Alerta 2020* que realiza la Escola de Pau de la Universidad de Barcelona a partir de los casos en los que había datos sobre igualdad de género, el 58% de los conflictos armados tuvieron lugar en contextos con niveles de discriminación de género altos o muy altos. Esta cifra asciende a 83% si se incluyen los contextos con niveles medios de discriminación (Escola Cultura de Pau, 2020: 138).

Por ello, las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento feminista han señalado la importancia de abordar las estructuras e instituciones discriminatorias, como una forma de prevenir los conflictos (WILPF, 2020) (Weldon and Htun, 2013). La ausencia

¹⁰ Ver: <https://www.womenpeacesecurity.org/roadmap-2020/>

de mujeres en los espacios de toma de decisiones refleja, más allá de los números, la falta de igualdad y la falta de una agenda de género que aborde las raíces de la desigualdad. Para construir sociedades más pacíficas es preciso fomentar la inclusión social y política y eliminar los factores de discriminación.

Es necesaria una mejor comprensión sobre las implicaciones de la integración de la perspectiva de género en el ámbito de la paz y la seguridad, y en particular en el diseño y desarrollo de políticas. Así, la perspectiva de género sigue siendo percibida con frecuencia como la mera inclusión de mujeres, sin cuestionar ni transformar las estructuras de desigualdad y poder que llevan a la exclusión tanto de las mujeres como de la perspectiva de género. La Resolución 1325 no cuestiona las estructuras de seguridad, que están fuertemente masculinizadas, y que se asocian a la capacidad para ganar la guerra o para hacer uso de la fuerza, en lugar de actuar en la resolución pacífica de los conflictos y en la diplomacia.

A lo largo de estos años se ha logrado un cierto consenso sobre la importancia de un mayor liderazgo de las mujeres en los procesos de paz (Villegas, 2016). La forma en la que se diseñan los procesos institucionales que determinan quién participa, como se diseñan los acuerdos de paz, que contienen y como serán supervisados e implementados está previamente marcada por el género. Por ello, la Resolución 1325 debe ser una herramienta para intervenir en esos procesos. Las mujeres deben participar en los procesos de paz como sujetos políticos con derechos, y esa reivindicación tiene consecuencias más amplias en términos de inclusión social, como señala Cohn “Incluir a las mujeres también implica llevar a la mesa de paz muchos más sectores sociales, ya que el género se entrecruza con la etnicidad, la religión, la clase, la casta y el clan” (Cohn, 2015: 328). Además, los procesos de paz deben incluir un marco temporal más amplio, que incluyan los procesos formales e informales que llevan a las negociaciones.

Desde 2015, en las OSC asume que es urgente un cambio de enfoque en la implementación de la Agenda de MPS. La atención, centrada hasta ahora en las Naciones Unidas y en los gobiernos, ha de dar paso a un trabajo más intenso con los movimientos feministas y pacifistas de base y con las organizaciones sociales en las zonas en conflicto, que son los actores clave para lograr una paz sostenible y duradera.

Ese cambio responde a la constatación de las limitaciones que presentan las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. Por una parte, la propia institución no ha logrado adoptar para sí misma los pasos procedimentales en la agenda MPS que prescribe para otros. Además, el Consejo de Seguridad y los Estados miembros, aunque no desafían abiertamente el contenido de la Resolución, ponen objeciones a como se implementa, y los miembros permanentes, en particular, tienen visiones diferentes sobre lo que supone la participación de la sociedad civil en los mecanismos de seguimiento.

Asimismo, en estos años el proceso seguido en el Consejo de Seguridad se ha ido burocratizando y se han ido añadiendo resoluciones que no suponían en la práctica una mejora en los derechos de las mujeres. Las OSC han insistido repetidamente en promover el desarme, el control de armas y cambiar el gasto militar por inversión social. Como señala WILPF¹¹, después de 20 años es fundamental que los Estados miembros reconozcan que la falta de progreso en la Agenda de MPS no se debe solo a la falta de "voluntad política", aunque esta sea una de las claves del problema. La

¹¹ Ver: <https://www.peacewomen.org/security-council/security-council-open-debate-women-peace-and-security-october-2020-0>

implementación también se ve obstaculizada por estructuras que promueven el militarismo sobre la paz; la injusticia sobre la igualdad; y economías que alientan la codicia y no contribuyen a la seguridad humana. De igual manera, la prevención de los conflictos debe ocupar un lugar prioritario en el agenda, incidiendo en los sistemas de alerta temprana y en la mejora de las iniciativas de diálogo preventivo en el plano local, nacional e internacional.

Es importante avanzar hacia un enfoque amplio de la seguridad que vaya más allá de los desafíos tradicionales de la seguridad militar (armamentismo, conflictos armados, terrorismo), sino también los desafíos no tradicionales y no militares que afectan la seguridad nacional e internacional: calentamiento global, desarrollo económico, derechos humanos, y otras cuestiones de gobernanza. La integración de la perspectiva de género mejorará el análisis y las políticas en todas estas áreas. Sin un enfoque en la prevención, la igualdad de género y el fin de los sistemas de opresión estructurales que se entrecruzan, no será posible terminar con la violencia contra las mujeres y las niñas.

Para pasar de la retórica a los hechos, como ha planteado el Grupo de Trabajo de ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad, ya no hacen falta más resoluciones, y lo que es preciso es ponerlas en práctica. Esto requiere de una financiación adecuada. Es necesario duplicar los fondos que Naciones Unidas dedica a la igualdad de género de manera más amplia y específica a la Agenda de MPS. A lo largo de 2020 se volvió a plantear el objetivo de que las Naciones Unidas destinen el 15% de sus fondos a programas que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en contextos de consolidación de la paz. El financiamiento proporcionado para esa meta debe ser a largo plazo, y la meta también debe ir acompañada de indicadores sobre la accesibilidad de los fondos para las organizaciones de mujeres de base, y sobre las acciones en las que las organizaciones de mujeres de ámbito local hayan sido incluidas como prioridad y en el diseño del programa. La implementación completa de la agenda de MPS requiere recursos adecuados, sostenidos y predecibles (NGOWG, 2020a).

También es necesario avanzar hacia la institucionalización de las propuestas de implementación de la Resolución 1325, para que formen parte del núcleo central de la acción, y por lo tanto no dependan de voluntades personales o sean consideradas como algo opcional. Con frecuencia no existe el vínculo, o este es muy escaso, entre los documentos políticos que definen unas líneas de actuación y las acciones que se llevan a cabo en el terreno.

Como se ha indicado, también es necesario poner fin a la instrumentalización de las experiencias de las mujeres en el Consejo de Seguridad, un órgano en el que en ocasiones se han utilizado las violaciones de los derechos de las mujeres para justificar intervenciones militares, en lugar de promover de manera significativa la protección de los derechos de las mujeres. O bien, se ha intentado securitizar la agenda o cooptarla, en una preocupante desviación de una agenda centrada en los derechos de las mujeres hacia cuestiones asociadas al extremismo violento y el terrorismo.

Para valorar el alcance de la Resolución es necesario también ir más allá de indicadores cuantitativos que reflejan el aumento de las mujeres en las misiones de paz, o un mayor número de mujeres en las estructuras de Naciones Unidas, sin duda importantes, pero que resultan insuficientes. Aumentar el número puede ser un primer paso, pero la inclusión de la perspectiva de género debe incluir también medidas cualitativas, que verdaderamente modifiquen las relaciones de poder que existen en las estructuras

políticas, sociales, militares y que supongan poner fin, a la desigualdad y violencia que sufren las mujeres en las situaciones de conflicto.

La agenda internacional sobre género, paz y seguridad sigue siendo una herramienta útil para las organizaciones de la sociedad civil en situaciones de conflicto armado, que promueven procesos de construcción de paz en el ámbito local e internacional. El verdadero reto está en como lograr que esta agenda sea transformadora y que promueva cambios en las formas de entender la seguridad internacional. Aunque resulta difícil prever por donde continuará esta red y las alianzas y organizaciones que la sustentan, es un movimiento esencial en un momento de reformulación de muchos principios, incluida la propia noción de seguridad.

Referencias bibliográficas

AECID (2009). *Plan de Acción: Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española*. Madrid: AECID. Disponible en: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/PLANDEACCIONmujeresypaz.pdf>

Allen, Louise et al (2015). *Civil Society Organization (CSO) survey for the Global Study on Women, Peace and Security*. Cordaid, GNWP.

Barbé, Esther (2016) Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad o de la Resolución 1325 a la Resolución 2242. *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol68/2, julio-diciembre, pp.103-131. Madrid.

Basur, Soumita, Kirby, Paul y Shepherd, Laura (2020) (eds). *New directions in Women, Peace and Security*. Bristol: Bristol University Press

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

Cabrera, Mavic (2013). *Implementing Locally: Inspiring Globally. Localizing UNSCR 1325 in Colombia, Nepal, The Philipines, Sierra Leona and Uganda*. New York GNWP.

Cocknburn, Cynthia (2009). *Mujeres ante la guerra*. Barcelona: Icaria Antrazyt.

Cohn, Carol (2015) (ed) *Las mujeres y las guerras*. Barcelona: ICIP y Ediciones Bellaterra.

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

Cotes Benítez, Miriam (2018). *La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación de género en el Acuerdo de Paz*. Colombia: Gpaz.

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

Escola de Cultura de Pau (2020). *Alerta 2020*. Barcelona: ECP.

Escola de Cultura de Pau (2015). *Género y Paz*. Barcelona: ECP.

Fal Dutra, Angieszka y Cabrera, Mavic (2017). *No money no NAP: Manual for costing and Budgeting National Action Plans on UNSCR 1325*. New York: GNWP.

GNWP (2018). *From the Best Practice to Standard Practices: A toolkit on the Localization of the UN Security Council Resolution 1325 on Women and Peace and Security*. New York: GNWP.

Hamilton, Caitlin and Laura J. Shepherd (2020). *WPS National Action Plans: Content Analysis and Data Visualisation*. Online en: <https://www.wpsnaps.org/>.

Herbert, Sian (2014). *Links between women's empowerment (or lack of) and outbreaks of violent conflict*. Disponible en: <https://gsdrc.org/publications/links-between-womens-empowerment-or-lack-of-and-outbreaks-of-violent-conflict/>

Kenny Werner, Sarah y Staversvka, Elena B. (2020). *Where are the Words? The disappearance of Women, Peace and Security Agenda in the Language of Country-Specific UN Security Council Resolution*. WILPF.

Magallón, Carmen (2008) *Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325 Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.

Mesa, Manuela (2015) *XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016*. Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz.

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

Mesa, Manuela (2011). *Las mujeres cuentan: Informe de seguimiento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en España. Documentos de trabajo N° 9*. Madrid: CEIPAZ.

Mesa, Manuela (2010). *Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario. 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.

Naciones Unidas (2015) *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.

Miralles, Nora (2019). "Género y políticas de inseguridad. Una mirada feminista a los impactos de la militarización de Occidente". En *Informe del Centre Delàs 36*. Barcelona: Centro Delàs.

NGO Working Group (2020a), Civil Society Roadmap on Women, Peace and Security. Disponible en: <https://www.womenpeacesecurity.org/wp-content/uploads/2020-Civil-Society-Roadmap.pdf>

NGO Working Group (2020b), *Carta abierta a los representantes de las Naciones Unidas con motivo del 20º Aniversario de la Resolución 1325* (2000).

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

Oudraat, Jonge y Brown, Michael E. (2017), *WPS+GPS: Adding Gender to the Peace and Security Equation*. Washington: WIIS PolicyBrief.

Owen, M. (2011).Widowhood issues in the context of United Nations Security Council Resolution 1325. *International Feminist Journal of Politics*, 13(4): 616– 622.

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

Porter, Elisabeth (2012) *Construir la paz. La experiencia y el papel de las mujeres en perspectiva internacional*. Barcelona: ICIP y Ediciones Bellaterra.

UN (2017). *Report of the Secretary-General on women and peace and security*. S/2017/861. 16 October 2017. Accessed from <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1733043.pdf> on December 31, 2017

UN Women (2020). *Women, Peace, Power. 20 years of UNSCR 1325*. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/10/press-release-radical-change-to-realize-womens-inclusion-in-peace-and-power>

Urrutia, Pamela et al. (2020) *Seguridad feminista. Aportaciones conceptuales y desarrollo actual. Informes 16/2020*. Barcelona: ICIP.

Villellas, Maria (2020). 20 años de implementación de la Agenda de Género, Paz y Seguridad” en *Apunts ECP de Conflictes I Pau*. Barcelona: ECP

Villellas, Maria (2016). “Procesos de paz con perspectiva de género. Inclusividad y participación” en *Quaderns de Construcció de Pau* N° 26.. Barcelona: ECP

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

Weldon & Htun (2013). *Feminist mobilisation and progressive policy change: why governments take action to combat violence against*

Women. Disponible en:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13552074.2013.802158>

WILPF (2020) *UNSCR 1325 at 20 years. Perspectives from Feminist Peace Activist and Civil Society*. New York: WILPF

WILPF (2018). *Congress Report 2018*. WILPF. Disponible en:
https://issuu.com/wilpf/docs/wilpf_congress_report_web__single_

WILPF (2010). *Women, Peace and Security Handbook: Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language*. Nueva York: WILPF.

Disponible en: https://wilpf.org/wp-content/uploads/2014/07/women_peace_and_security_handbook-_second_edition.pdf