

2025/4

cei *pa**z*

INFORME



MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD EN EL 25 ANIVERSARIO: UN ANÁLISIS CRÍTICO

MANUELA MESA

Esta publicación cuenta con la colaboración de la Cooperación Española a través de la Agencia Española de Cooperación (AECID). El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de CEIPAZ y no refleja, necesariamente, la postura de la AECID.



Convocatoria de innovación de acciones de conocimiento
2024/ACDE/001026

CEIPAZ, (Centro de Educación e Investigación para la Paz) fue creado en 2007 en el ámbito de la investigación y los estudios de paz y el desarrollo. Estudia y divulga desde una perspectiva multidisciplinar la relación entre conflictos, desarrollo y educación desde un enfoque de género y feminista. Analiza las principales tendencias en el sistema internacional, las raíces de los conflictos armados y las principales propuestas para su resolución pacífica. Promueve la investigación y el análisis, la formación y la transferencia del conocimiento.

Colección Informes CEIPAZ nº 4

Autora: Manuela Mesa

Título: Mujeres, Paz y Seguridad en el 25 aniversario: un análisis crítico

Editado por CEIPAZ

Lugar: Madrid

Julio 2025

Disponible en: <https://ceipaz.org/publicaciones/informes/>

ISSN: 3045-6347

Contacto: mmesa@ceipaz.org



Mujeres, Paz y Seguridad en el 25 aniversario:
un análisis crítico

Esta publicación está sujeta a una licencia de Creative Commons. Se permite la reproducción total o parcial, la distribución y la comunicación pública de la obra, siempre que no sea con fines comerciales, y siempre que se reconozca la autoría de la obra original. No se permite la creación de obras derivadas.

ÍNDICE

• Resumen.....	3
• 1. Introducción.....	3
• 2. Los aniversarios de la Resolución 1325.....	4
• 3. La literatura sobre Mujeres, Paz y Seguridad.....	8
3.1. El lenguaje de género.....	9
3.2. El concepto de seguridad.....	9
3.3. El impacto diferencial de género.....	11
3.4. Participación de las mujeres.....	11
3.5. Rendición de cuentas y financiación.....	13
3.6. Ampliación y convergencia de agendas.....	13
• 4. La localización de la agenda de MPS.....	14
• 5. Los Planes de Acción Nacionales	16
• 6. Referencias bibliográficas.....	19

Resumen

En este informe se realiza una revisión de la literatura sobre la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). En estos 25 años desde la adopción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se ha desarrollado una amplia literatura sobre esta agenda, que ha abordado su conceptualización, el lenguaje utilizado, la localización de la Agenda, los Planes de Acción Nacionales y su implementación, la financiación, así como el establecimiento de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, entre otras cuestiones. Se analiza el papel que han jugado las organizaciones de la sociedad civil en impulsar esta Agenda, para convertirla en una herramienta de incidencia en el ámbito internacional y nacional.

1. Introducción

En 2025 se cumplen 25 años de la adopción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad. La inclusión de la dimensión de género en la agenda internacional de paz y seguridad ha sido un largo proceso. Naciones Unidas, la Unión Europea y otros organismos internacionales han ido introduciendo paulatinamente distintas leyes, resoluciones y directivas que conforman un amplio marco normativo sobre género, conflictos y construcción de paz.

Los primeros esfuerzos para abordar la situación de las mujeres en los conflictos armados fueron realizados por la Comisión sobre la Condición de la Mujer en 1969, en el que se planteó la necesidad de prestar una atención especial a las mujeres y las niñas en las situaciones de emergencia y en el transcurso de la guerra. En la década de los setenta, con la celebración de la Primera Conferencia Internacional de la Mujer (1975) dio paso a la Década de la Mujer en Naciones Unidas (1975-1985). En 1982 se aprobó la Resolución 3763 de la Asamblea General de la ONU sobre la Participación de la Mujer en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacional.

Desde entonces se han realizado cuatro Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer, estableciendo vínculos entre la igualdad de género, el desarrollo y la paz. Estas se han realizado en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Se han elaborado un número importante de documentos, declaraciones y propuestas que han sido claves para crear un marco normativo que incorpore la perspectiva de género a la agenda de paz y seguridad. Y se han abordado un número amplio de cuestiones que conforman y definen el papel de las mujeres en la construcción de la paz en el ámbito internacional y local. De todos ellos, fue la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, adoptada en el 2000, la que supuso un punto de inflexión en el marco normativo internacional, al reconocer el impacto diferencial de los conflictos armados sobre las mujeres y niñas y la importancia de incorporar la perspectiva de género en los procesos de construcción de paz. La Resolución 1325 establece un marco integral para abordar el impacto de los conflictos en las mujeres y niñas, promoviendo su participación, protección, prevención y asistencia.

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 tanto en el plano nacional como internacional.

2. Balance de los aniversarios de la Resolución 1325

A lo largo de estos años, las organizaciones locales e internacionales se han movilizado para lograr avances significativos en esta agenda. Han aprovechado los aniversarios más relevantes, al cumplirse el décimo, el quince y el veinte aniversarios, para hacer balance de los logros conseguidos y formular propuestas e iniciativas. 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 contrasta con las dificultades para hacer efectiva esta agenda en las zonas en conflicto y en los procesos de rehabilitación posbélica.

En el décimo aniversario de la adopción de la Resolución 1325, la presidencia del Consejo estuvo en manos del gobierno de Uganda, y el Informe del secretario general propuso que se adoptaran 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 Grupo de ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante, NGOWG)¹¹ y el programa de Peace Women impulsado por la Women League for Peace and Freedom (WILPF) presentaron diversas propuestas a través de iniciativas como el *Peace and Security Handbook* (Butler, Mader y Kean, 2010). También se propuso 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 Resolución 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, y 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.

En 2015, con motivo del decimoquinto aniversario, hubo un intenso trabajo preparatorio de debate y de articulación y generación de alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para formular propuestas sólidas y consensuadas (Oxfam, 2015; NGOWG, 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. El debate abierto que se celebra anualmente tuvo una especial significación en ese aniversario (Mesa, 2015; Villellas, 2016).

Se realizó una revisión de “alto nivel” y el secretario general de Naciones Unidas encargó el denominado “Estudio Global” (Global Study) que lleva por título *Prevenir los conflictos armados, transformar la justicia, asegurar la paz* (Coomaraswamy, 2015) Este estudio fue dirigido Radika Cosmarawamy y se concibió 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).

¹¹. Una coalición de 18 organizaciones internacionales que hacen incidencia en Naciones Unidas y en particular en el Consejo de Seguridad sobre la implementación de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Más información en: <https://www.womenpeacesecurity.org/our-work/>

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:

- Lograr que la participación de las mujeres y su liderazgo se conviertan en los asuntos centrales de la agenda de paz y seguridad.
- Proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas durante y después del conflicto, especialmente en un contexto de amenazas emergentes.
- Asegurar que la planificación y los mecanismos de rendición de cuentas tengan perspectiva de género.
- Fortalecer la arquitectura de Naciones Unidas en cuestiones de género y aumentar el conocimiento.
- Financiar adecuadamente la Agenda de MPS.

En este aniversario se creó el Instrumento de Aceleración Mundial ^[2](GAI, por sus siglas en inglés) sobre mujeres, paz y seguridad, 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, 2016) el decimoquinto aniversario levantó muchas expectativas entre las organizaciones de la sociedad civil y fue percibido como una oportunidad para generar un *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 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).

^[2] Ver: <https://mptf.undp.org/fund/gai00>

En el vigésimo aniversario de la Resolución 1325, el contexto internacional había cambiado radicalmente y los grupos de extrema derecha lideraban una ofensiva coordinada contra la agenda de igualdad y de los derechos de las mujeres, poniendo en riesgo algunas de las medidas adoptadas para promover su participación en la toma de decisiones y la protección contra las violencias machistas

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 pasase de estar centrada en los derechos de las mujeres para quedarse asociada a otras agendas sobre el extremismo violento y el terrorismo.

En 2019, en la evaluación independiente encargada por el secretario general de las Naciones Unidas sobre el progreso en la implementación de la Resolución 1325, se 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 propuso, como en ocasiones anteriores, 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.

En el vigésimo aniversario de la Resolución 1325, el contexto internacional había cambiado radicalmente y se constataba cómo los grupos de extrema derecha habían ido ganando terreno en esos años, para hacer retroceder la agenda de igualdad y de los derechos de las mujeres. La ofensiva coordinada en el plano internacional contra la agenda de género y la llamada “ideología de género” se había ido extendiendo en muchos países, y se empezaba a poner en riesgo algunas de las medidas que se habían adoptado para proteger a las mujeres de las violencias machistas y para promover su participación en la toma de decisiones.

Si bien en 2020 se cumplían 25 años desde la adopción de la Declaración de Beijing y su Plataforma de Acción y era un momento llamado a renovar el compromiso de las Naciones Unidas con la igualdad (UN Women, 2020), por el contrario, se empezaron a cuestionar algunos de los derechos que estaban consagrados en dicha Declaración, especialmente aquellos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos. Michelle Bachelet, como Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, alertó sobre ese riesgo de retroceso en garantizar los derechos de las mujeres, dado que estaban siendo atacados en muchos frentes, y que estaban resurgiendo discursos que legitimaban la desigualdad: “Los derechos de las mujeres no son negociables”, subrayó en distintos foros.

A esto se añadía los escasos avances en la implementación de la Resolución 1325 por 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. Las propuestas planteadas en 2015 en el Estudio Global siguieron vigentes en este 20 Aniversario, pero un contexto internacional más desfavorable hacía temer que se produjera un retroceso en la agenda de igualdad y en los derechos de las mujeres.

El Grupo de Trabajo sobre MPS (NGOWG) también propuso una hoja de ruta en este 20 Aniversario de la Resolución que se sustentaba en seis principios: 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 es 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.

Desde entonces han pasado cinco años y en 2025 se celebrará el 25 Aniversario de la adopción de la Resolución 1325 sobre MPS. La integración de la igualdad de género en el ámbito de la paz y la seguridad internacional sigue enfrentando desafíos cada vez más complejos.

El contexto internacional en el que se adoptó la Resolución 1325 en el año 2000 es completamente distinto al actual. El año 2000 fue un momento de auge del multilateralismo y de avance y consolidación de las organizaciones regionales. Se adoptaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y se dieron pasos importantes para la conformación de una agenda global y en la definición de unos objetivos y metas a alcanzar en 2015, que posteriormente dieron paso a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil 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. Del fortalecimiento de un multilateralismo democrático en la década de principios del siglo XXI, se ha pasado a un momento marcado por la ruptura de los consensos que definieron el orden internacional tras la Segunda Guerra Mundial y, especialmente, tras el final de la Guerra Fría. Nos encontramos ante una etapa marcada por la erosión deliberada de las normas, principios y leyes que regulan la convivencia entre los Estados, socavando las bases del multilateralismo y debilitando los pilares sobre los que se construyó el sistema internacional.

Esta ruptura del consenso internacional se manifiesta de distintas maneras: desde las intervenciones militares sin mandato internacional y la ocupación ilegal de territorios, hasta la instrumentalización del sistema multilateral con fines geopolíticos o la retirada de acuerdos clave sobre cambio climático, desarme nuclear o derechos humanos. Además, se intensifican los ataques contra el sistema de Naciones Unidas, contra las instituciones internacionales y contra los mecanismos de rendición de cuentas, debilitando su legitimidad y capacidad de acción. El genocidio que se está perpetrando en Gaza por parte del gobierno de Israel con el apoyo de Estados Unidos y la complicidad de los gobiernos europeos es la expresión más descarnada de cómo gobiernos autoritarios y algunos países democráticos, han adoptado posturas unilaterales que desprecian el derecho internacional, obstaculizan los mecanismos de diálogo y resolución de los conflictos y priorizan una agenda de rearme, que suponen un enorme riesgo a la seguridad internacional.

La fragmentación del orden global, la impunidad frente a crímenes internacionales, el debilitamiento del espacio cívico y el desprecio por las instituciones multilaterales crean un entorno de creciente inestabilidad, donde los principios de justicia, solidaridad y cooperación internacional están siendo sustituidos por la lógica de la fuerza. Y a su vez, esta situación pone en peligro la agenda de igualdad y de derechos de las mujeres.

En este contexto, el 25 aniversario de la adopción de la Resolución 1325 en 2025 plantea enormes desafíos. Entre las propuestas y recomendaciones que realizó el NGOWG en 2024 destaca la urgencia de avanzar hacia un mayor esfuerzo en la prevención y el diálogo, que implica aumentar los recursos para la paz y reducir los gastos militares; reconstruir una arquitectura de seguridad internacional basada en el diálogo, en la construcción de consensos y acuerdos; garantizar los derechos de las mujeres; incrementar la presencia de las mujeres en la mesa de negociaciones y apoyar a los movimientos feministas en su pluralidad (NGOWG, 2024). A estas propuestas se suman la emergencia climática, efecto de un modelo de capitalismo neoliberal extractivista y depredador, y sus impactos de género; la represión contra constructoras de paz, defensoras de derechos humanos y otros grupos de la sociedad civil; la desatención de la prevención de conflictos armados y del diálogo inclusivo como vías de abordaje de conflictos; la cooptación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad (Villellas, Urrutia y Villellas, A, 2024).

En esta situación resulta urgente repensar y defender un multilateralismo renovado, inclusivo y feminista, que recupere su vocación transformadora y sitúe en el centro la paz, los derechos humanos, la justicia climática y la equidad de género. El movimiento feminista y un movimiento global de organizaciones de mujeres apuestan de manera incansable por una agenda transformadora que trata de ir a las raíces de la discriminación y a los factores estructurales que legitiman la violencia, y que desafían las estructuras patriarcales de poder. Es un movimiento que promueve los derechos de las mujeres, su presencia en los espacios de toma de decisiones y que apuesta por la prevención de las violencias para la construcción de una paz sostenible y duradera. Sólo a través de la acción colectiva será posible enfrentar los desafíos globales, desde la crisis climática hasta las guerras en curso, y para ello es preciso construir un orden internacional más justo, sostenible y pacífico, en el que se haga efectiva la agenda de igualdad.

3. La literatura sobre Mujeres, Paz y Seguridad

En estos 25 años se ha desarrollado una amplia literatura sobre la Agenda de MPS. 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. Y este proceso ha ido acompañado por la reflexión y análisis de la academia, las ONGD y las activistas y constructoras de paz.

Un hecho significativo ha sido que, 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 Resolución 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 1325 constituyó un giro normativo en el Consejo de Seguridad, al incluir el empoderamiento de las mujeres como factor de paz y de seguridad internacional (Barbé, 2016).

Algunos de los principales debates y acciones en estos veinticinco 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.

3.1. El lenguaje de género

La incorporación y análisis del lenguaje de género en los Tratados y documentos programáticos de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales ha sido una de las estrategias de incidencia política realizadas. El lenguaje de género 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. Como resultado de este trabajo de incidencia, se ha producido un aumento importante del número de referencias sobre MPS en las resoluciones adoptadas por los órganos principales de Naciones Unidas, pero esta sigue siendo insuficiente. Por ejemplo, de las medidas que se adoptan en el Consejo de Seguridad tan solo 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 Naciones Unidas (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)* señala que 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 cómo 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). En los últimos años asistimos a una ofensiva por parte del movimiento antigénero en torno a los derechos de las mujeres que tratan de revertir estos logros alcanzados y a cambiar el lenguaje (Badell, 2024).

3.2. El concepto de seguridad

Otra de las cuestiones que aborda la literatura es el que se refiere al concepto de seguridad y paz. Autoras como Carol Cohn (2015), Cynthia Enloe (2014) y Cynthia Cockburn (2009) han analizado cómo la paz y la seguridad internacional han sido tradicionalmente concebidas desde una perspectiva masculina. En este sentido, han explorado las implicaciones de la Resolución 1325 de Naciones Unidas, la cual ha ampliado el significado de estos conceptos al incorporar las voces de las mujeres en zonas de conflicto y llevar sus demandas a instancias internacionales.

Desde este enfoque, se han cuestionado las concepciones tradicionales de la seguridad, particularmente aquellas basadas en la noción de "seguridad nacional", sustentada en el mito del "hombre protector" de mujeres y niñas. Sin embargo, los conflictos armados contemporáneos han demostrado que esta idea es falaz. En muchos contextos, resulta más peligroso ser mujer e ir a buscar agua al río que ser un soldado en una milicia, como se ha señalado en numerosos foros. A pesar de ello, persiste una visión clásica de la seguridad, centrada en la protección del Estado a través de medios militares.

La integración de la perspectiva de género en los estudios de seguridad permite evidenciar las desigualdades estructurales que perpetúan la violencia dentro y entre los Estados. La violencia de género, incluida la violencia sexual, es una manifestación del desequilibrio de poder y está estrechamente vinculada a la forma en que se ejerce el control y la dominación.

Algunas autoras han señalado que, en la práctica, la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS) no ha transformado el enfoque tradicional de la seguridad, sino que ha instrumentalizado los derechos de las mujeres sin cuestionar las estructuras militarizadas de la seguridad. La Resolución 1325, por ejemplo, no desafía la idea de que la seguridad se basa en la capacidad de ganar guerras o ejercer la fuerza, en lugar de priorizar la diplomacia y la resolución pacífica de conflictos (Miralles, 2019; Urrutia et al., 2020: 11-12).

Desde una perspectiva feminista, el militarismo y la violencia asociada a él representan una de las mayores amenazas para la seguridad de las personas (Mari Tripp y Worth, 2022). Organizaciones como WILPF-Internacional han denunciado históricamente los gastos militares y han abogado por su redistribución hacia sectores sociales. La prevención de los conflictos debe ocupar un lugar prioritario en la agenda de MPS, incidiendo en los sistemas de alerta temprana y en la mejora de las iniciativas de diálogo preventivo en el plano local, nacional e internacional.

El desafío pendiente es cómo incorporar efectivamente la perspectiva de género en la seguridad nacional e internacional (Oudraat y Brown, 2017: 1). Esto implica una transformación profunda del paradigma de seguridad nacional hacia un modelo de seguridad humana que ponga en el centro la vida, la justicia social y la sostenibilidad. 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 (Stokes, 2020).

Se trata de ampliar la mirada y construir un nuevo marco que examine las dinámicas de género en los conflictos, considere las respuestas institucionales y garantice la implementación de políticas inclusivas. Para las mujeres en contextos de guerra, la paz y la seguridad significan no solo ausencia de violencia, sino también acceso a derechos humanos, justicia social, democracia participativa y reconocimiento de la diversidad (Oudraat y Brown, 2017: 5; Porter, 2012: 227).

3.3. El impacto diferencial de género en el análisis de los conflictos armados

La Resolución 1325 también ha generado análisis y reflexión relevante en torno al impacto diferencial de género en el análisis de los conflictos armados. En estos veinticinco años, las organizaciones de la sociedad civil han impulsado una agenda amplia y multi nivel — 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.

Varios estudios han mostrado cómo 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 (Weldon and Htun, 2013; WILPF, 2020). La ausencia 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.

En lo que se refiere a la violencia sexual en tiempos de guerra, la Resolución 1325 marcó un punto de inflexión al reconocerla como un asunto central en la paz y seguridad internacional. (Simic, 2010; Aroussi, 2017; Reilly, 2018). Estudios de autoras como Cynthia Enloe (2014) y Caroline Moser (2001) destacan que la violencia sexual en contextos de guerra no es aleatoria, sino que responde a dinámicas estructurales de género. Se utiliza como herramienta de dominación, limpieza étnica, deshumanización y terror. Además, la literatura muestra que la violencia sexual no se limita al ámbito militar, sino que es cometida tanto por actores estatales como no estatales. Y persiste después de los conflictos, en situaciones de "posconflicto", cuando la militarización de las sociedades y la impunidad perpetúan la violencia.

En algunas ocasiones, la violencia sexual ha sido utilizada como justificación para llevar a cabo intervenciones militares, en lugar de impulsar una transformación en las estructuras de seguridad (Shepherd, 2016; Kirby y Shepherd, 2016). La incorporación de mujeres en los cuerpos de seguridad y en misiones de paz evidencia las dificultades para integrar la perspectiva de género en estas instituciones patriarcales y masculinizadas, además de entrar en conflicto con la feminista antimilitarista. No se pueden ignorar los vínculos entre el patriarcado, la masculinidad y la violencia ejercida contra las mujeres en estos espacios (Mújica, 2021; Besozzi, 2022).

3.4. Participación de las mujeres en las mesas de negociación

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.

Algunas autoras (Villellas, 2016) han analizado la participación de las mujeres en los procesos de paz. Como explica, la forma en la que se diseñan los procesos institucionales que determinan quién participa, cómo se diseñan los acuerdos de paz, que contienen y cómo 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 incluya los procesos formales e informales que llevan a las negociaciones.

La inclusión de la perspectiva de género tiene que ir más allá del aumento del número de mujeres en los distintos espacios de toma de decisiones. También tiene que incorporar 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.

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 en 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).

La participación de las mujeres tiene que 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. Esto, sin duda, es importante, pero resulta insuficiente. Aumentar el número de mujeres en estos espacios 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.

3.5. Rendición de cuentas y financiación de la Agenda

En lo que se refiere a la rendición de cuentas y financiación, en 2019 el secretario general encargó una evaluación independiente sobre el progreso en la implementación de la Resolución 1325. Este informe señalaba 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. Diversas autoras e instituciones han abordado la cuestión de la financiación en esta misma línea (Cordaid/GNWP, 2014; Fal Dutra and Cabrera, 2017).

3.6. Ampliación y convergencia con otras agendas

La agenda se ha ido ampliando progresivamente a otras esferas. Se ha analizado la política del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Shepherd, 2008; Tryggestad, 2009; Bell y O'Rourke, 2010; Pratt y Richter-Devroe, 2011;), la inclusión de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz (Karim, 2017; Deiana y McDonagh, 2018) o la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad como motivo de intervención humanitaria (por ejemplo, Dharmapuri, 2013; Davies et al., 2015), el desarme, el control de armas y el gasto militar.

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. También 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.

También se ha avanzado en la convergencia con la Agenda Global de los Cuidados, que al igual que la Resolución 1325 comparte un planteamiento feminista basado en la centralidad de la sostenibilidad de la vida y en la transformación de las estructuras de poder injustas que excluyen a las mujeres. Se trata de desmantelar las jerarquías patriarcales que perpetúan las desigualdades y de democratizar los espacios de toma de decisiones.

La Agenda se ha ido complejizando y es utilizada por diversos actores, de maneras muy diversas, en ocasiones contradictorias y que suponen nuevas interpretaciones distintas que deben ser analizadas (Basur, Kirby y Shepherd, 2020). Esto se manifiesta en la incorporación de agenda a organismos regionales como la Unión Africana, OSCE, incluso a organizaciones militares como la OTAN que plantea enormes retos y desafíos. La tensión entre estas estructuras militares que incorporan la Agenda de MPS y los enfoques feministas pacifistas que apuestan por la desmilitarización, por la seguridad humana y por la prevención de las violencias es otra de las cuestiones que está presente en esta agenda.

4. La localización de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad

Existe también una amplia literatura sobre lo que se ha denominado la localización de la Agenda de MPS (Hamilton, Naam y Shepherd, 2020; Ormhaug, 2014; GNWP, 2018).

La expresión “localización de la agenda” es parte de esa lógica multinivel que 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. Como señala Mavic Cabrera, la directora del Global Network for Women Peace Builders (GNWP), 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) destacó la importancia de estos programas de localización de la agenda, porque transforman los compromisos internacionales, 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 Peacebuilders. 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 (Cabrera, 2013; 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 y ofreciendo protección ante los riesgos que tienen que enfrentar.

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 Mujeres, 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; 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 las 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 y resulta muy positiva, porque las mujeres tienen 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, la localización de la agenda ha contribuido al fortalecimiento del tejido social y a generar un lenguaje inclusivo y común entre las organizaciones locales y ha servido para generar alianzas entre diversas organizaciones de mujeres en el plano nacional e internacional.

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. Es por ello que la incorporación de la perspectiva de género en los programas de construcción de paz y de rehabilitación posbélica resulta esencial.

5. Los Planes de Acción Nacionales

Otro de los ámbitos que se han analizado han sido los Planes de Acción Nacionales (PAN) para la implementación de la resolución 1325. La literatura ha recogido diversas cuestiones relacionadas con la eficacia y la importancia de la financiación, la voluntad política y la coordinación; la inclusión y la localización; y los marcos sistémicos de seguimiento y evaluación, entre otros asuntos (Hamilton, Naam y Shepherd, 2020; Owen 2011; Cabrera y Surulaga, 2011; Cordaid/GNWP, 2014; EPLO).

El proceso de elaboración de los planes de acción nacional 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 a 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.

La experiencia es muy desigual según países (Hamilton, Naam y Shepherd, 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, Países Bajos y España, que promovieron esta agenda y contaron con la participación de las organizaciones de la sociedad civil que acompañaron este proceso desde el inicio.

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 se establecen 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 se han movilizad durante años 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 ser 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, que son receptores de ayuda al desarrollo. 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), que trabajaron conjuntamente en la elaboración y el seguimiento del Plan de Acción. Noruega y Finlandia han impulsado iniciativas similares.

El proceso de elaboración de los planes de acción nacional 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 de las cuestiones que se ha señalado es que los planes de acción de los países desarrollados se han 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 el gobierno español 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, sin embargo, 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).

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 continua 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 Liaison 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.

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.

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 la 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 adecuen 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.

Por último, un buen PAN representa una hoja de ruta estratégica o una herramienta para promover la aplicación de la política de mujeres, paz y seguridad del Estado y debe procurar que los actores rindan cuentas de sus compromisos. El plan de acción nacional en sí mismo no sustituye ni reemplaza los objetivos políticos sustantivos y las iniciativas de aplicación; es una herramienta de planificación y estrategia, no un fin en sí mismo. Un plan de acción nacional es un proyecto que los gobiernos, las instituciones multilaterales y la sociedad civil pueden utilizar para coordinar acciones y hacer un seguimiento de los resultados. Y para ello, la voluntad política resulta esencial. Esto implica que los ministerios y organismos gubernamentales implicados se comprometan a aplicarlo, tomando medidas y adoptando un enfoque concertado de arriba abajo. Esto exige la negociación de las prioridades, las responsabilidades, la financiación y las visiones de paz y seguridad (Hamilton, Naam y Shepherd, 2020: 27-28).

Entre las recomendaciones que se hacen para avanzar en la implementación de esta agenda se plantea avanzar hacia la institucionalización de las propuestas, 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.

6. 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.

Aroussi, S. (2011). '“Women, Peace and Security”: addressing accountability for wartime sexual violence'. *International Feminist Journal of Politics*, 13(4): 576–593.

Badell, D. (2024). "La consolidación del movimiento antigénero en Naciones Unidas" en Barbe, E. Martin Martinez, M. (2024). *La violencia contra las mujeres en un orden internacional en transición*. (pp. 61-82). Aranzadi.

Barbé, E. Martin Martinez, M. (2024). *La violencia contra las mujeres en un orden internacional en transición*. Aranzadi.

Barbé, E. (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.

Basini, H. and Ryan, C. (2016). 'National Action Plans as an obstacle to meaningful local ownership of UNSCR 1325 in Liberia and Sierra Leone', *International Political Science Review*, 37(3): 390–403.

Basur, S. (2016). 'Civil society actors and the implementation of resolution 1325 in India', in A. Hans and S. Rajagopalan (eds) *Openings for Peace: UNSCR 1325, Women and Security in India*, New Delhi: SAGE, pp 33–50.

Bell, C. and O' Rourke, C. (2010). 'Peace agreements or pieces of paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on peace processes and their agreements', *International & Comparative Law Quarterly*, 59(4): 941–980.

Butler, M. Mader, K. Kean, K. (2010). *Women, Peace and Security Handbook. Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language 2000-2010*. WILPF.

Cabrera, M. y Surulaga, D. (2011). *Costing and Financing 1325*. Cordaid y ICAN-GNWP.

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

Cockburn, C. (2009). *Mujeres ante la guerra*. Icaria Antrazyt.

Cohn, C. Kinsella, H. and Gibbins, S. (2004). 'Women, peace and security: Resolution 1325', *International Feminist Journal of Politics* 6: 1, 2004, pp. 130–40;

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

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

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: GNWP.

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

Davies, S.E., Teitt, S. and Nwokora, Z. (2015). 'Bridging the gap: early warning, gender and the Responsibility to Protect', *Cooperation and Conflict*, 50(2): 228– 249.

Deiana, M.A. and McDonagh, K. (2018). 'It is important, but...': translating the Women Peace and Security (WPS) agenda into the planning of EU Peacekeeping Missions', *Peacebuilding*, 6(1): 34– 48.

Dharmapuri, S. (2013). 'Implementing UN Security Council Resolution 1325: putting the Responsibility to Protect into practice', in S.E. Davies, Z. Nwokora, E. Stamnes and Sarah Teitt (eds). *Responsibility to Protect and Women, Peace and Security*. Brill/Nijhoff Publishers, pp 121– 154.

Enloe, C. (2014). *Banana, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*. University of California Press.

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

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

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

Fisas, Vicenc (2014). *Anuario de procesos de paz 2014*. Icaria.

Fujio, C. (2008). 'From soft to hard law: moving resolution 1325 on Women, Peace and Security across the spectrum', *Georgetown Journal of Gender and the Law*, 9(1): 215– 35.

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*. GNWP.

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

Herbert, S. (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/>

IASC (2015). *Guidelines for Integrating GBV Interventions in Humanitarian Action*.

Karim, S. (2017). 'Reevaluating peacekeeping effectiveness: does gender neutrality inhibit progress?', *International Interactions*, 43(5): 822– 847.

- Kenny S. y Stavarsvka, E. 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.
- Kirby, P. & Shepherd, L. J. (2016). "The Futures Past of the Women, Peace and Security Agenda." *International Affairs*, 92(2), 373–392.
- Magallón, C. (2008). "Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325". *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*. CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.
- Mari Tripp, A. y Worth, T.S. (2022). "War, Peace, and Security". Smith, B.G & Robison, Nova. *The Routledge Global History of Feminism*. (pp. 414–427). Routledge
- Mesa, M. (2013). "Spain case study" en EPLO, ed. *UNSCR 1325 in Europe. 20 case studies of implementation*. EPLO. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1Fv1OJpgumJC3YCh3ta5MvX3DdurzUG7f/view?usp=sharing>
- Mesa, M. (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, M. (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, M. (2010). "Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario" en *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.
- Miralles, N. (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.
- Mujika Chao, I. "Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 127 (abril de 2021), p. 15-38. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.15
- NGOWG (2024). *Carta abierta de 2024 a los Representantes Permanentes ante las Naciones Unidas en vísperas del Debate Abierto anual sobre las mujeres, la paz y la Seguridad*, 8 de octubre. Disponible en: <https://www.womenpeacesecurity.org/resource/open-letter-un-wps-2024/>
- NGOWG (2015). *Carta abierta de la sociedad civil con motivo del 15º aniversario de la Resolución 1325 (2000) sobre la mujer, la paz y la seguridad*.
- Ormhaug, C. (2014). *OSCE Study on National Action Plan on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325*. OSCE.
- 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.

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

Pratt, N. and Richter- Devroe, S. (2011). 'Critically examining UNSCR 1325 on Women, Peace and Security', *International Feminist Journal of Politics*, 13(4): 489– 503.

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

Reeves, A. (2012). 'Feminist knowledge and emerging governmentality in UN peacekeeping', *International Feminist Journal of Politics*, 14(3): 348– 369.

Reilly, N. (2018). "Ending impunity for conflict- related sexual violence overwhelmed the UN Women, Peace, and Security agenda: a discursive genealogy". *Violence Against Women*, 24(6): 631– 649.

Shepherd, L. J. (2016). *Gender, UN Peacebuilding, and the Politics of Space: Locating Legitimacy*. Oxford University Press.

Shepherd, L.J. and True, J. (2014). 'The Women, Peace and Security agenda and Australian leadership in the world: from rhetoric to commitment?', *Australian Journal of International Affairs*, 68(3): 257– 284.

Shepherd, L.J. (2008). 'Power and authority in the production of United Nations Security Council Resolution 1325', *International Studies Quarterly*, 52(2): 383– 404.

Simic, O. (2010). 'Does the presence of women really matter? Towards combating male violence in peacekeeping operations', *International Peacekeeping*, 17(2): 188– 199.

Stokes, W. (2020). *Feminist Security Studies* (pp. 43–57). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429024177-5>

Tryggestad, T.L. (2009). "Trick or treat? The UN and implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security". *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 15(4): 539– 557.

UN (2016). *One Humanity shared responsibility. Report of the United Nations Secretary-General for the World Humanitarian Summit*. UN.

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>

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.

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

- Villellas, M. Urrutia, P. y Villellas, A. (2024). "La agenda de mujeres, paz y seguridad a las puertas del 25 aniversario: desafíos para la construcción de paz feminista". *Apunts ECP de Conflictes y Pau* n° 29. Octubre.
- Villellas, M. (2020). "20 años de implementación de la Agenda de Género, Paz y Seguridad" en *Apunts ECP de Conflictes i Pau*. Barcelona: ECP.
- Villellas, M. (2016). "Procesos de paz con perspectiva de género. Inclusividad y participación" en *Quaderns de Construcció de Pau* N° 26. ECP.
- Villellas, M. et al (2016). "Violencia sexual en conflictos armados" en *Quaderns de Construcció de Pau*, n° 27.
- Villellas, M. (2015). "Mujeres, paz y seguridad: 15 años de la resolución 1325 de la Naciones Unidas". *Informes 12/2016*. ICIP.
- Villellas, M. (2010). La violencia sexual como arma de guerra. *Cuadernos de construcción de Paz* 15. Escola de Cultura de Pau.
- 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>
- Willett, S. (2010). 'Introduction. Security Council Resolution 1325: assessing the impact on Women, Peace and Security', *International Peacekeeping*, 17(2): 142–158.
- WILPF (2020). *UNSCR 1325 at 20 years. Perspectives from Feminist Peace Activist and Civil Society*. New York: WILPF