


Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325

María Solanas | Coordinadora de programas del Real Instituto Elcano |
@maria_solanasc 

Tema

La realidad de las mujeres y las niñas en escenarios de conflicto y su papel en la construcción de la paz no mejorarán sin acciones más firmes y decididas y un claro impulso político y de financiación a los objetivos acordados por la resolución 1325 (2000) de Naciones Unidas.

Resumen

El próximo 31 de octubre se cumplirán 15 años de la histórica resolución 1325 (2000) de Naciones Unidas, que reconoce el efecto desproporcionado y singular (distinto al que sufren los hombres y niños) que causa el conflicto armado en las mujeres y las niñas, y el papel clave de las mujeres en la prevención y resolución de los conflictos, y en la construcción y la consolidación de la paz. Ante los escasos y desiguales progresos, sólo un compromiso reforzado y permanente con la agenda relativa a “Mujeres, paz y seguridad” que contribuya a superar los obstáculos que aún persisten para avanzar, incorpore los nuevos desafíos y amenazas surgidas, e impulse medidas concretas puede garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres en los conflictos, su presencia plena en la prevención y resolución de los conflictos armados, y su participación en la construcción de la paz. España, que presidirá el Consejo de Seguridad el próximo mes de octubre, y que ha identificado la igualdad de género como una de sus prioridades durante su bienio, tiene la oportunidad, en alianza con otros Estados Miembros, de jugar un papel de liderazgo en Naciones Unidas, que debería también traducirse en la elaboración de un nuevo Plan de Acción Nacional con nuevos compromisos y dotado de mayor coherencia.

Análisis

La 1325, una Resolución histórica

Precedido de un intenso y persistente trabajo por parte de organizaciones de mujeres defensoras de la paz y organizaciones de la sociedad civil de diversas regiones del mundo en favor de la igualdad y los derechos de las mujeres, y de los relevantes compromisos acordados en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, en el año 2000 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) reconoció, por vez primera, el impacto diferenciado del conflicto armado en las mujeres y niñas, y los efectos de esa realidad para la prevención y la solución de los conflictos, así como para la paz y la reconciliación duraderas, y por tanto para el fomento de la paz y la seguridad

internacionales. Sobre esa base, la Resolución 1325 instaba a tomar las siguientes medidas:

- Que los Estados Miembros impulsen la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos, y aumenten su apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a las actividades de formación destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género.
- Que la propia organización de Naciones Unidas nombre a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales para realizar misiones de buenos oficios, y amplíe el papel y la aportación de las mujeres en sus operaciones sobre el terreno, y especialmente entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a tareas humanitarias.
- Que todos quienes participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz adopten una perspectiva de género en que se tengan en cuenta y se incluyan, entre otras: (a) las necesidades especiales de las mujeres y las niñas durante la repatriación y el reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción después de los conflictos; (b) medidas para apoyar las iniciativas locales de paz de las mujeres y los procesos autóctonos de solución de conflictos y para la participación de las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz; y (c) medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en la Constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial.
- Que todas las partes en un conflicto armado respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, especialmente en tanto que civiles, y adopten medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales.
- Que todos los Estados pongan fin a la impunidad y enjuicien a los culpables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, especialmente los relacionados con la violencia sexual y de otro tipo contra las mujeres y las niñas y, a este respecto, destaca la necesidad de excluir esos crímenes, siempre que sea viable, de las disposiciones de amnistía.

Como señala ONU Mujeres, “la 1325 representa un cambio significativo en la manera en la que la comunidad internacional enfoca la prevención y la resolución de los conflictos, y convierte la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en una preocupación internacional de paz y seguridad”. Como bien recuerda la organización, al argumento de los derechos y la justicia (las mujeres, al igual que los hombres, tienen derecho a participar en la promoción de la paz) se suma el de la eficiencia: la exclusión de la mitad de electorado en la consolidación de la paz es ineficiente, y la marginación de las mujeres socava cada una de las fases del proceso, pues en muchos contextos las mujeres son un recurso para establecer acuerdos de paz

socialmente relevantes y efectivos, y para garantizar la inclusión social y una distribución justa de los dividendos de la paz.¹

Fortalecida con seis resoluciones adicionales que abordan prioritariamente la violencia sexual en conflicto armado como arma de guerra (Resolución 1820 -2008-, Resolución 1888 -2009-, Resolución 1960 -2010- y Resolución 2106 -2013-) y reiteran la necesidad de impulsar activamente y vigilar el cumplimiento de los objetivos marcados en 2000 (Resolución 1889 de 2009 y Resolución 2122 de 2013), la resolución 1325 ha logrado generar conciencia general sobre la perspectiva de género como elemento esencial para contribuir a la paz y la seguridad internacional.

Un balance decepcionante con más sombras que luces

No cabe duda de que a lo largo de estos 15 años la resolución 1325 ha promovido avances, esencialmente de carácter normativo, tanto en el seno de Naciones Unidas como en los Estados Miembros: a junio de 2015, 50 países han aprobado planes nacionales² para implementar la resolución 1325, lo que representa una progresión notable (a mediados de 2012, eran 37 los países que habían formulado planes, y en noviembre de 2013 más de 80 se habían comprometido a elaborarlos).

La resolución 1325 ha impulsado cambios en las tareas de Naciones Unidas relativas a la paz y la seguridad, aunque no en todos los ámbitos. Las misiones sobre el terreno y las misiones de mantenimiento de la paz suministran, cada vez más, información detallada en los informes³ sobre mujeres, paz y seguridad. De las 47 resoluciones aprobadas por el CSNU en 2013, el 76,5% contenían referencias a las mujeres y la paz y la seguridad.⁴ En ocho de los 11 procesos de paz dirigidos o co-dirigidos en 2013 por Naciones Unidas, al menos una negociadora era mujer, y en el 88% de los procesos de negociación se contó con conocimientos especializados en cuestiones de género. Sin embargo, persisten retos importantes: a marzo de 2014 el 97% del personal militar de mantenimiento de la paz y el 90% del personal de policía eran hombres, cifras que no han variado desde 2011.⁵ Organizaciones de la sociedad civil como *Human Rights Watch* señalan, además, el fracaso frecuente del CSNU para trasladar al terreno en situaciones de crisis la agenda de las mujeres, la paz y la seguridad; o el escaso uso de las sanciones y de otros instrumentos a disposición del CSNU para impactar en esta agenda.⁶

¹ ONU Mujeres (2012), "Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional", octubre.

² Women's International League for Peace and Freedom.

³ Según el Informe del secretario general de Naciones Unidas sobre las mujeres, la paz y la seguridad de 24/IX/2014, el 96% de los informes periódicos presentados incluían referencias a las mujeres y la paz y la seguridad.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ "Our rights are fundamental to peace" (HRW). Incluye ejemplos concretos de oportunidades desperdiciadas por parte de Naciones Unidas en la región de los Grandes Lagos en 2013 o en relación a la violencia sexual cometida contra las mujeres en Darfur en 2014 por parte de fuerzas sudanesas (www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/our_rights_are_fundamental_to_peace.pdf).

Para la situación de las mujeres y las niñas, el balance en la aplicación de los objetivos de la resolución 1325 sigue siendo éticamente inaceptable, claramente insuficiente y con progresos muy desiguales según los países: las mujeres siguen sufriendo, de manera recurrente y sistemática, violencia sexual en conflictos armados (como en Costa de Marfil, Mali, Siria, República Centroafricana, Sudán del Sur y la República Democrática del Congo),⁷ y padecen nuevas formas de violencia (como la que ejerce Boko Haram en Nigeria), además de continuar estando infrarrepresentadas en la construcción de la paz, y en la prevención y la resolución de los conflictos. Algunas cifras: de un total de 585 acuerdos de paz firmados de 1990 a 2010, apenas 92 contenían alguna referencia a las mujeres.⁸ Desde 1992 hasta 2011 sólo el 9% de los negociadores en las mesas de negociación de la paz eran mujeres.⁹ Las mujeres encabezan sólo el 19% de todas las misiones de Naciones Unidas sobre el terreno.¹⁰

A los desafíos ya señalados hay que sumar el objetivo de contar con un 20% de mujeres entre los agentes de policía y del personal militar que forma parte de misiones de mantenimiento de la paz, para lo que falta aún mucho camino por recorrer. Asimismo, aunque 134 países han tipificado la trata como delito, el número de condenas sigue siendo extremadamente bajo.¹¹ Los delitos por violencia sexual en conflictos no son denunciados en todos los casos. Y han surgido nuevas formas de violencia y amenaza contra los derechos de las mujeres.

Son muchos los retos pendientes tanto en el ámbito de la prevención como en la participación, la protección y la consolidación de la paz que necesitan de mayor voluntad política, y de que ésta se traduzca en financiación suficiente para producir resultados concretos. Naciones Unidas denuncia los “niveles alarmantemente bajos de gasto en consolidación de la paz”, pero también en prevención, o en reparaciones, que se siguen excluyendo, sistemáticamente, de las negociaciones de paz, y por tanto de las prioridades de financiación. Un marco de financiación adecuado y suficiente es crítico para avanzar.¹² La movilización de recursos es una de las claves para superar los desafíos, y habrá que buscar fórmulas que permitan que éstos sean, además de suficientes, sostenidos en el tiempo. Las alianzas público-privadas con la participación del sector empresarial es una opción que se debe contemplar. Sin olvidar el compromiso de los gobiernos, organizaciones internacionales y la colaboración de la sociedad civil, en especial en medios humanos y *expertise*.

⁷ Informe del secretario general, *op. cit.*

⁸ Bell, Christine, y C. O'Rourke (2010), “Peace Agreements or Pieces of Paper? The Impact of UNSC Resolution 1325 on Peace Processes and their Agreements”, *International and Comparative Law Quarterly*.

⁹ Datos de ONU Mujeres.

¹⁰ Informe del secretario general, *op. cit.*

¹¹ *Ibid.*

¹² Cordaid y Global Network of Women Peacebuilders (2014), “Financing for the Implementation of National Action Plans on UNSCR 1325: Critical for Advancing Women’s Human Rights, Peace and Security”, https://www.cordaid.org/media/medialibrary/2014/10/FinancingUNSCR1325_2014_27oct.pdf.

A los desafíos señalados subyace, como una de las principales barreras, la persistencia de desigualdades en la esfera política, económica y social, un sustrato que impide cerrar la brecha entre hombres y mujeres, incluso en países avanzados.¹³ Sin lograr progresos en las causas estructurales de la desigualdad de género (desigual participación en la toma de decisiones públicas y privadas, falta de igualdad de oportunidades, recursos y responsabilidades, y la violencia ejercida contra las mujeres)¹⁴ no será posible mejorar la situación de las mujeres y las niñas en el ámbito de la seguridad y de la paz.

Prioridades de España en el Consejo de Seguridad en la agenda “Mujeres, paz y seguridad”

En su candidatura al CSNU para el bienio 2015-2016 el gobierno de España señaló la igualdad de género como “uno de los objetivos principales de la política exterior y de la diplomacia española”, incluyendo entre las 10 razones que avalaban su aspiración al asiento no permanente en Naciones Unidas la de “dar a los derechos humanos y a la igualdad de género y a la plena participación de las mujeres en la construcción de la paz la dimensión que les corresponde para garantizar la seguridad y estabilidad”.¹⁵

España presidirá el CSNU el próximo mes de octubre, coincidiendo con el examen de alto nivel para evaluar el progreso de la aplicación de la resolución 1325. Representa una oportunidad singular para impulsar, con medidas concretas, la prioridad expresada por España a la agenda relativa a las mujeres, la paz y la seguridad. El gobierno español ha señalado que la revisión debería desembocar en una arquitectura institucional y un liderazgo más sólidos de Naciones Unidas para impulsar la aplicación de las resoluciones en este ámbito. También ha subrayado la importancia de incorporar un lenguaje sólido en esta materia en los documentos del CSNU, en especial los relativos a mandatos y regímenes de sanciones.

Durante los primeros meses de su bienio, España ha tomado algunas iniciativas, como la convocatoria de un debate en el Consejo de Seguridad, en formato “fórmula Arria”,¹⁶ sobre mujeres, paz y seguridad, con los presidentes de los tres paneles que preparan revisiones en materia de Paz y Seguridad para 2015: (a) Estudio Global sobre la resolución 1325; (b) arquitectura de consolidación de la paz; y (c) operaciones de paz, con la intención de reforzar las sinergias y contribuir a diseñar un enfoque integral de los temas de paz y seguridad, asegurando la perspectiva de género.

Asimismo, España ha propuesto algunas medidas en el marco de un Debate Abierto sobre violencia sexual en conflicto. En aquellos conflictos en los que no existe Operación de Mantenimiento de la Paz (OMP), ha pedido la remisión a la fiscalía de la Corte Penal

¹³ Según el Global Gender Gap Report 2014 del Foro Económico Mundial, Islandia, Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia, que ocupan los primeros cinco puestos, han logrado cerrar el 84% de la brecha de género.

¹⁴ Cristina Gallach (2015), “Mujeres y poder en el escenario internacional”, *Política Exterior*, septiembre-octubre.

¹⁵ María Solanas (2014), “Igualdad de género y política exterior española”, *EEE*, nº 21/2014.

¹⁶ La fórmula Arria permite a un miembro del Consejo de Seguridad invitar a otros miembros a un debate informal y presidir dicho debate con el objetivo de recibir información por parte de expertos en una materia de preocupación del Consejo de Seguridad.

Internacional de toda la información relevante para investigar a los sospechosos de violencia sexual y la introducción de la violencia sexual, sin excepción, en todos los arreglos de justicia transicional que se logren, subrayando la importancia de la reparación a las víctimas. En aquellos casos en los que exista una OMP desplegada, ha propuesto el robustecimiento de los mandatos de la OMP en materia de mujeres, paz y seguridad; la exigencia de una duración y contenidos concretos en la formación previa para el personal militar de paz; el refuerzo de recursos humanos en materia de asesores de género en la unidad de género del departamento de OMP de Naciones Unidas y la obligatoriedad de que los representantes especiales del secretario general informen sobre esta materia, de manera analítica y estratégica, en cada *briefing* al Consejo.

Finalmente, el gobierno español ha anunciado su intención de proponer al Consejo de Seguridad la adopción de una nueva resolución que “defina la responsabilidad del CSNU en esta materia, que exija resultados al sistema de Naciones Unidas y que aborde amenazas ausentes de la Resolución 1325 y sucesivas, como el papel de las mujeres en lucha contra el extremismo violento”.

Esa nueva resolución, que sin duda puede ser una buena oportunidad para movilizar una mayor voluntad política de los Estados Miembros de Naciones Unidas, y poner el foco en la necesidad de acelerar el ritmo de las acciones, no tendrá impacto en la realidad de las mujeres y las niñas si no se asumen compromisos financieros suficientes y sostenidos en el tiempo. La nueva resolución debería conectarse, de manera particular, con la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en la que la igualdad, además de estar plenamente integrada en el resto de los 16 objetivos, queda reflejada, con una serie de metas, en el Objetivo 5 de los ODS: “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Las prioridades en cuanto a los resultados deberían centrarse en aquellos ámbitos con menos progresos como la prevención, la protección y la participación de las mujeres en los procesos de paz, cuyo balance ya se ha subrayado como claramente insuficiente y decepcionante.

Para acompañar el liderazgo en la promoción de una nueva resolución, el gobierno español debería ofrecer también un compromiso de renovación profunda del Plan Nacional, con la elaboración de un nuevo Plan Nacional de Acción, con suficiente dotación de medios humanos y materiales y la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en todo el proceso. Este compromiso de elaborar un segundo plan (como han hecho otros países de nuestro entorno, como Irlanda), contribuiría a dotar de coherencia la iniciativa que está impulsando en Naciones Unidas, y abordaría la necesidad de contar con un Plan mejorado para acelerar y garantizar la aplicación de la resolución 1325.

Un nuevo Plan Nacional de Acción más eficaz

La Resolución 1325 exhorta a los Estados miembros de Naciones Unidas a que incorporen sus metas en la planificación nacional relacionada con la seguridad, la defensa, la política exterior, la justicia y la consolidación de la paz, aprobando Planes de acción nacionales.

España se cuenta entre los primeros países que aprobaron un **Plan Nacional de Acción** para implementar la resolución 1325. En aquel momento, sólo el Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Suiza, Canadá, Austria y los Países Bajos, además de España, habían aprobado planes nacionales (nueve países en todo el mundo, seis de ellos miembros de la UE).¹⁷

Aprobado en noviembre de 2007, el Plan contiene seis objetivos: (1) promover la participación de las mujeres en las misiones de paz, y en sus órganos de decisión; (2) la inclusión de la perspectiva de género en todas las actividades de construcción de la paz; (3) la formación específica del personal que participa en operaciones de paz; (4) la protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en zonas de conflicto y posconflicto (incluyendo campos de personas refugiadas y desplazadas) y el empoderamiento y la participación de las mujeres en los procesos de negociación y aplicación de los acuerdos de paz; (5) el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres en la planificación y ejecución de actividades para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración (DDR), así como el adiestramiento especializado al respecto de todo el personal que participa en dichos procesos; y (6) el fomento de la participación de la sociedad civil española en relación con la Resolución 1325.

Para cada uno de estos objetivos, el Plan contiene medidas en el ámbito nacional, de la UE, organizaciones internacionales como OTAN y OSCE, y Naciones Unidas. Por último, en el capítulo dedicado al seguimiento y evaluación, el Plan detalla las funciones del grupo de seguimiento, formado por los ministerios involucrados,¹⁸ y presidido por la unidad para el Fomento de las Políticas de Igualdad del MAEC (figura que fue suprimida en el año 2011), como el establecimiento de mecanismos de coordinación con la sociedad civil para intercambiar información sobre acciones realizadas en relación a la Resolución 1325, y la presentación de un informe anual de seguimiento.

Pasados ya ocho años desde su puesta en marcha, y dados los informes de evaluación realizados tanto por la *propia administración pública*¹⁹ como por las *organizaciones de la sociedad civil*²⁰ –en los que se señala, entre otras recomendaciones, la necesidad de contar con mayor coherencia, y un marco institucional adecuado en cada unidad implicada; incluir mecanismos de medición de impacto; e incorporar más activamente a la sociedad civil en el seguimiento del plan de acción– sería el momento de ir más allá de una mera actualización del Plan existente, abordando la elaboración de un nuevo Plan Nacional de Acción.

¹⁷ María Solanas (2014), *op. cit.*

¹⁸ En aquel momento los Ministerios de Exteriores y Cooperación, Defensa, Trabajo y Asuntos Sociales, Interior, Justicia, Educación y Ciencia y Sanidad y Consumo.

¹⁹ Informe III y IV de seguimiento, de febrero de 2014, para la aplicación del Plan de Acción Nacional de la Resolución 1325.

²⁰ “Plan de Acción español de la Resolución 1325. Informe Seguimiento III y IV. Una valoración independiente”, mayo de 2014, Coordinadora ONG para el Desarrollo España, CEIM (Centro de Estudios e Investigación Mujeres), WIDE España, WILPF España y CEIPAZ.

Este nuevo Plan, que debiera diseñarse en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil, debería contar con la suficiente dotación de medios humanos y materiales, actualizar aquellas medidas que sea necesario poner al día, equilibrar la mayor implicación que tienen los Ministerios de Exteriores y Cooperación y de Defensa con la de otros clave como Justicia, Educación, Sanidad, Trabajo e Interior, incluir indicadores de medición del impacto (ya elaborados tanto por la UE, que cuenta con un conjunto de 17 indicadores, como por Naciones Unidas),²¹ incorporar una figura de coordinación²² que de coherencia al conjunto de las acciones que impulsen cada una de las unidades de la administración y prever que la evaluación, cuyo informe de seguimiento debería ser anual, la lleven a cabo organizaciones de la sociedad civil, ofreciendo a la administración pública una evaluación independiente. Este conjunto de objetivos, que recogería algunas de las mejores prácticas,²³ dotaría al Plan de una eficacia y de un alcance sustantivamente mayores de los que ha tenido hasta ahora, contribuyendo a acelerar la aplicación de la resolución 1325.

Conclusiones

A 15 años de cumplirse el aniversario de la histórica Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre “Mujer, paz y seguridad”, sólo la puesta en marcha de acciones concretas, con recursos suficientes y sostenidos en el tiempo, podrá hacer que la situación de las mujeres y las niñas mejore. La participación en el Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016 es una oportunidad única para que España impulse la agenda de la igualdad de género y contribuya con su compromiso a acelerar el ritmo de los avances. Liderar, en los espacios internacionales en los que esté presente, iniciativas encaminadas a lograr la igualdad efectiva, es esencial para que España pueda ser identificada como un país activo y comprometido con la igualdad entre hombres y mujeres.²⁴

Este impulso que España quiere dar a la revisión de la resolución 1325, promoviendo una nueva resolución en el CSNU, debería contribuir a movilizar voluntad política y recursos financieros suficientes que garanticen acciones y la aceleración de los ritmos para avanzar. Este compromiso del gobierno español debería tener reflejo en el Plan Nacional, a través de la elaboración de un nuevo Plan más ambicioso, dotado con recursos humanos y de financiación, que incorpore mecanismos de medición de impacto y rendición de cuentas a la sociedad civil, y cuente con su implicación activa en la aplicación del Plan. Las alianzas público-privadas pueden ser una fórmula complementaria a la dotación presupuestaria que este Plan requiere.

²¹ Anexo 3 del Manual ONU Mujeres, “Las mujeres, la paz y la seguridad: directrices para la implementación nacional”, octubre de 2012.

²² Hay diversas fórmulas: en el caso de EEUU es el Comité Interinstitucional de Políticas sobre las mujeres, la paz y la seguridad, creado y presidido por el equipo de seguridad nacional de la Casa Blanca para implementar el PAN, el que coordina también la interacción con la sociedad civil, encargada de supervisar la implementación del Plan.

²³ Bélgica, Liberia y los Países Bajos presentan oficialmente informes a las organizaciones de la sociedad civil. Otras fórmulas incluyen informes ante el parlamento. En Austria la sociedad civil tiene la oportunidad de comentar el informe anual.

²⁴ María Solanas, (2014), *op. cit.*

La revisión de la resolución 1325 debe estar plenamente conectada con la agenda de desarrollo sostenible y con el examen de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, Beijing +20, que aspira a conseguir la igualdad entre hombres y mujeres (un planeta 50-50) en 2030. Sólo un planeta 50-50 será capaz de mayores cotas de prosperidad, bienestar, derechos y libertades, y paz y seguridad. En un mundo complejo como el actual sería un poderoso factor de estabilidad que sumar a los de equidad y competitividad económica que justifican que la igualdad de género sea un objetivo de primera magnitud en el siglo XXI.²⁵

²⁵ María Solanas (2015), "Beijing+20: la igualdad de género ¿en 2030?", <http://www.blog.rielcano.org/beijing20-la-igualdad-de-genero-en-2030/>.