

La agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad: balance de los 15 primeros años y propuestas de acción para Cataluña

N. 13 · Marzo 2016

ISSN: 2014-2765 DL: B 7722-2016

Maria FANLO TORRECILLA

Elena GRAU BIOSCA

Sabina PUIG CARTES

Quince años después de la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la comunidad internacional hace balance de su agenda sobre mujeres, paz y seguridad. En el ámbito de las Naciones Unidas, la elaboración del Estudio Global sobre la Implementación de la Resolución 1325 constituye un valioso instrumento para evaluar este recorrido y hace un llamamiento a la acción futura. El debate sobre la resolución también se ha llevado a cabo en Cataluña en una Jornada de trabajo internacional, organizada por el ICIP, donde se hizo una reflexión sobre los logros, lo que queda pendiente, las perspectivas futuras y las recomendaciones pertinentes que se derivan de todo ello. Este documento tiene como objetivo reflejar el balance realizado y, sin perder de vista los nuevos retos que plantea la actualidad local e internacional, proponer una serie de medidas que se podrían tomar desde Cataluña para reforzar la agenda sobre mujeres, paz y seguridad.¹

Contexto

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (de ahora en adelante, ONU) aprobó la resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (RCS1325) el 31 de octubre del 2000. La aprobación de esta resolución significó un punto de inflexión en la inclusión de las mujeres y la perspectiva de género en los esfuerzos de construcción de paz, y marcó el inicio de la agenda internacional sobre mujeres, paz y seguridad.

Orígenes y recorrido de la RCS 1325

La resolución remarca la importancia de la participación activa e igualitaria de las mujeres tanto en los procesos de construcción de paz como en la prevención de los conflictos armados, así como su inclusión en los procesos de toma de decisiones y en las operaciones de paz. También hace hincapié en las necesidades específicas sobre protección de mujeres y de niñas en los contextos de conflicto armado y subraya la responsabilidad de los Estados de poner fin a la impunidad en relación con los graves crímenes cometidos contra mujeres y niñas.

La adopción de esta resolución es fruto del esfuerzo y del trabajo llevado a cabo durante décadas por parte de organizaciones de mujeres para conseguir que la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad fuera considerada un asunto relevante en el ámbito internacional y de su capacidad para establecer alianzas con diferentes actores, incluyendo la ONU y los gobiernos. La Convención por la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979) fue el primer instrumento jurídico internacional adoptado específicamente para el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres. Años más tarde, en 1995, la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo lugar en Beijing, supuso otro importante punto de inflexión en la agenda internacional de igualdad de género. Entre otros temas, abordó directamente la preocupación sobre las mujeres y los conflictos armados. En 1998, durante la sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW por sus siglas en inglés), esta cuestión adquirió aún más fuerza.

En el año 2000 tuvieron lugar otros dos acontecimientos que acabaron de preparar el terreno para la adopción de la RCS 1325: la celebración de Beijing+5 y una nueva sesión de la CSW. En estos dos espacios se puso de manifiesto la estrecha relación entre igualdad, desarrollo y paz, y la importancia de la participación activa de las mujeres en estos ámbitos. Las organizaciones de mujeres aprovecharon la coyuntura para impulsar sus demandas promoviendo la adopción de una resolución sobre la materia por parte del máximo órgano internacional en materia de conflictos, paz y seguridad: el Consejo de Seguridad de la ONU. Lo lograron el 31 de octubre del 2000 con la aprobación de la RCS1325.

Desde entonces, el Consejo de Seguridad ha aprobado siete resoluciones más²- 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015)- que han ampliado y complementado la primera concretando contenidos y conceptos y haciéndolos más operativos. La última resolución -la 2242-, aprobada en octubre del 2015, será tratada en un apartado posterior.

Los Planes de Acción Nacional (PAN) han constituido uno de los principales mecanismos de implementación de la RCS1325 por parte de los Estados.

Un total de 55 países³ ha aprobado un PAN con el objetivo de adaptar a cada contexto local el contenido de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad. Los PAN son una herramienta que permite a los gobiernos articular sus prioridades políticas y coordinar la implementación de la resolución 1325 en el ámbito estatal. Aunque son los gobiernos quienes deben liderar el proceso, puesto que serán los principales responsables de implementar las políticas derivadas del mismo, la interacción entre los actores y, especialmente, la sociedad civil, son esenciales para el buen diseño, implementación, funcionamiento y evaluación de cualquier PAN.

Durante la Jornada sobre la RCS 1325 organizada por el ICIP, se abordó la implementación de los PAN en algunos casos concretos. Sobre el PAN español, adoptado en 2007, se hizo referencia a la falta de partidas presupuestarias para implementarlo. También se expresó un cierto recelo en cuanto a que el PAN haya priorizado aspectos como el aumento de la participación de las mujeres en los estamentos militares. A las puertas de un segundo PAN español que pretende ser más inclusivo, en lo que se refiere al rol que ha de jugar la sociedad civil, tanto en el diseño como en la implantación, una de las cuestiones que más preocupa es el peligro de que la

lucha antiterrorista constituya la nueva prioridad y que las finalidades reales de la RCS –apoderar a las mujeres y poner fin a los conflictos armados- queden, nuevamente, en un segundo plano.

Los otros dos casos analizados durante la Jornada fueron el de Colombia y el de Bosnia y Herzegovina, que representan dos realidades bien diferenciadas. En Colombia, país que no tiene PAN, la RCS 1325 ha sido motivo de controversia entre algunas organizaciones de mujeres y ha sido interpretada desde diferentes ópticas y con diversos matices. En el caso de Bosnia, donde se aprobó un primer PAN en el año 2010 y un segundo en el 2014, se han observado avances en la agenda de mujeres, paz y seguridad en el país, como por ejemplo el aumento del número de mujeres en diversas posiciones de toma de decisiones. Aún así, persisten muchos obstáculos, como la falta de financiación real o de servicios específicos para las víctimas de violencia sexual durante la guerra⁴.

Análisis

Balance: el estudio global sobre la implementación de la RCS 1325

Con motivo de los 15 años de la aprobación de la RCS 1325, se realizó un importante ejercicio de reflexión y evaluación con una multitud de estudios y de cumbres celebradas en diferentes lugares mundo. El punto culminante de la conmemoración fue la Revisión de Alto Nivel que se celebró el mes de octubre en Nueva York⁵ y que permitió que, en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU, representantes de Estados, activistas y especialistas en la materia hicieran un análisis sobre la agenda de mujeres, paz y seguridad.

El Estudio Global hace un balance amplio, detallado y participativo de la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad

Durante esta revisión, se presentó lo que sin duda es el estudio que hace un balance más amplio, detallado y participativo de la agenda internacional de mujeres, paz y seguridad a partir de la resolución 1325. Se trata de *Preventing Conflict. Transforming Justice. Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325* (en adelante el Estudio Global).

Este estudio fue encargado hace dos años a Radhika Coomaraswamy, reconocida defensora de los

derechos humanos, y se constituyó un grupo asesor con personas expertas de diferentes partes del mundo para dar apoyo. Paralelamente, se mantuvieron debates y consultas regionales y se abrieron varios espacios para la participación de la sociedad civil, instituciones académicas y centros de investigación⁶. Este proceso de consulta ha permitido hacer un análisis que ilustra bien la diversidad y la complejidad de experiencias de ámbito local y da voz y visibilidad a mujeres y niñas que viven en situaciones de violencia armada y a todas aquellas que trabajan en primera línea para poner fin a esta situación.

En cuanto a los logros globales desde la aprobación de la RCS 1325, el Estudio señala, entre otros, el fortalecimiento del marco normativo internacional sobre violencia sexual en conflictos armados, así como cierto progreso en los procesos de rendición de cuentas y en la visión de una justicia holística que incluye verdad, reconciliación, memoria y reparación. En referencia a los puntos positivos, también se menciona el incremento de referencias a asuntos que tienen que ver con las mujeres en las negociaciones y acuerdos de paz y el aumento de mujeres que asumen funciones de liderazgo dentro del sistema de la ONU. Con algunos matices, el Estudio también pone buena nota al aumento de la ayuda destinada a la igualdad de género en la cooperación internacional bilateral.

Hay que evitar que la agenda de mujeres se desplace en dirección al ámbito de la seguridad y que las cuestiones relacionadas con las mujeres sean utilizadas como instrumento de estrategia militar

No obstante, hay que contrarrestar estas apreciaciones con algunas constataciones que siguen siendo importantes puntos de preocupación. A pesar del refuerzo normativo mencionado, el número de procesos judiciales por casos de violencia sexual sigue siendo muy limitado. Por otra parte, aunque se hayan hecho esfuerzos para incluir la agenda de mujeres en algunos procesos de paz, su participación sigue siendo muy simbólica. El Estudio también recuerda que, a pesar de las mejoras observadas en la cooperación internacional bilateral y la retórica de apoyo a la agenda de mujeres, paz y seguridad, los recursos económicos que se destinan son excesivamente escasos.

Basándose en este balance general y en las aportaciones durante el proceso participativo, el

Estudio incluye unas recomendaciones genéricas que constituyen un decálogo de principios que deberían guiar la implementación de una agenda de mujeres, paz y seguridad coherente con la resolución 1325. De esta manera se insta, por ejemplo, a tomar medidas contra la proliferación de armas ligeras, las masculinidades violentas o los conflictos derivados del impacto del cambio climático, entre otras cuestiones prioritarias. También hay que evitar que la agenda de mujeres se desplace en dirección al ámbito de la seguridad y que las cuestiones relacionadas con las mujeres sean utilizadas como instrumento de estrategia militar. Insiste en que las mujeres afectadas deben participar en el diseño de los programas de los cuáles serían destinatarias. También se subraya la necesidad de introducir una visión de género en todas las áreas del Consejo de Seguridad.

Una cuestión importante de la resolución 2242 es la referencia que se hace al terrorismo y al extremismo violento

Además de las observaciones generales, el Estudio Global ofrece una serie de recomendaciones mucho más detalladas, destinadas a actores concretos que se articulan alrededor de los once ejes que lo configuran.

Aprobación de la RCS 2242

En octubre del 2015, bajo la presidencia del Estado Español, el Consejo de Seguridad de la ONU también aprobó la Resolución 2242 en el marco del proceso de revisión de alto nivel ya mencionado. Se trata de la octava resolución sobre mujeres, paz y seguridad. Su adopción reactiva y reafirma la agenda y los objetivos de la comunidad internacional en este ámbito, haciendo especial hincapié en la protección específica a mujeres y niñas ante la violencia y los conflictos armados y en la necesidad de unir esfuerzos para una mayor participación de las mujeres.

La resolución hace un llamamiento a los Estados a ampliar la financiación en los programas destinados a la cuestión de mujeres, paz y seguridad con el objetivo de seguir promoviendo su apoderamiento y la igualdad de género, aumentando también la cooperación internacional para el desarrollo enfocada en esta agenda.

Una cuestión importante de la resolución es la referencia que se hace al terrorismo y al extremismo violento, concretamente en los párrafos 11, 12 y 13⁷. La resolución pide a los Estados Miembros y a la ONU que integren la agenda de mujeres, paz y seguridad en la lucha contra el terrorismo y el

extremismo violento. También les insta a investigar, desde una perspectiva de género, los factores que provocan la radicalización de las mujeres y el impacto de las estrategias antiterroristas en sus derechos humanos. Finalmente, se hace un llamamiento a su participación y liderazgo en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento.

Como se ha comentado anteriormente, este último factor fue abordado en la jornada organizada por el ICIP. Ante el temor de una posible instrumentalización de la RCS 1325, las ponentes coincidieron en recordar el carácter antimilitarista de la RCS 1325 en su origen y remarcaron que ésta no debe ser utilizada para justificar medidas que apuesten por una seguridad armada que iría en detrimento de muchas mujeres.

Perspectivas de futuro

La celebración de los 15 años de la RCS 1325 tiene lugar en un contexto global donde han aparecido nuevos retos, como el aumento del extremismo violento y la incapacidad de evitar o gestionar crisis humanitarias de gran magnitud. Por otra parte, se está consolidando el recurso a la seguridad armada y al militarismo, ya sea en el incremento del gasto armamentista como en el uso o la amenaza de la fuerza militar para resolver disputas. Los tres fenómenos tienen un impacto directo sobre la seguridad y los derechos humanos de las mujeres y contribuyen a agravar desigualdades de géneros.

Debe recordarse la demanda de las mujeres que abogaron por la 1325:
menos guerras y más igualdad de
género

No obstante, este aniversario coincide con otros procesos y acontecimientos que podrían contribuir al fortalecimiento del papel de las mujeres y al retroceso del belicismo, como son la agenda de desarrollo Post-2015, Beijing +20, la revisión de la Arquitectura de Consolidación de la Paz de la ONU, el Panel de Alto Nivel Independiente sobre las Operaciones de Paz o la Cumbre Mundial Humanitaria 2016.

La RCS 1325 y sus sucesoras, entre ellas la RCS 2242, definen el alcance y las prioridades de la agenda de mujeres, paz y seguridad. Estos instrumentos internacionales deben interpretarse bajo el prisma de los valores por los cuales se han ido adoptando: igualdad de género y antibelicismo. Se debe recordar y mantener viva, tal como también hace el Estudio Global, la demanda de las mujeres que abogaron por

la 1325: menos guerras y más igualdad de género.

Si bien las ocho resoluciones del Consejo de Seguridad se dirigen especialmente a Estados miembros y a la ONU, es evidente que es necesaria la implicación de otros actores en la consecución de la agenda de mujeres, paz y seguridad. En este sentido, cabe mencionar que tanto el presente Plan director de cooperación al desarrollo de la Generalitat de Catalunya como el Plan Plurianual del ICIP para el período 2015-2018, también abordan y plantean acciones en el marco de la agenda de mujeres, paz y seguridad.

Recomendaciones

A continuación se presentan una serie de propuestas de medidas que se podrían tomar desde Cataluña, tanto en el ámbito institucional como en el de la sociedad civil (en particular ONG y medios de comunicación) para contribuir a la implementación, de una manera efectiva, de la RCS 1325.

Participación, apoderamiento y liderazgo

1. Garantizar, en el marco de los programas de desarrollo y de construcción de paz que se impulsan desde Cataluña, que las mujeres de las comunidades en contextos de conflicto reciban suficiente apoyo para participar de manera significativa en el diseño, implementación, supervisión y evaluación de las intervenciones humanitarias y los proyectos de cooperación que tienen un impacto sobre sus vidas y sobre sus comunidades.
2. Destinar fondos en el marco de los programas de desarrollo y construcción de paz que se impulsen desde Cataluña para que las mujeres afectadas por la violencia armada puedan asistir y participar en negociaciones de paz y en conferencias nacionales o internacionales que traten sobre su situación.
3. Incrementar la financiación de programas directamente dirigidos al apoderamiento de mujeres y de niñas en situaciones de conflicto y posconflicto armado, por ejemplo a través de programas de formación, con la finalidad de fomentar su participación a diferentes niveles del ámbito político y en la reconstrucción de sus países.
4. Hacer visible la diversidad de posiciones, visiones y agencias existentes entre las mujeres en los escenarios de conflicto y de posconflicto, para atender sus necesidades y darles un apoyo específico mediante programas de cooperación y de construcción de paz.

5. Potenciar la participación de mujeres en las estructuras y mecanismos de asuntos exteriores, diplomacia, cooperación internacional y construcción de paz de las administraciones catalanas y garantizar su competencia en tareas de negociación, mediación y resolución de conflictos.

6. Promover que los miembros del Parlament de Catalunya den apoyo político a los movimientos e iniciativas de mujeres que trabajan para la paz.

7. Promover que parlamentarias y parlamentarios catalanes en el Congreso de los Diputados hagan un seguimiento de la elaboración y posterior ejecución del futuro Plan de Acción Nacional y que velen para que grupos de mujeres de la sociedad civil puedan tener una participación real en su diseño.

Protección y acogida

8. Incrementar la financiación de programas de cooperación directamente dirigidos a la protección de mujeres y niñas en situación de conflicto y de posconflicto armado, de mujeres defensoras de los derechos humanos y de activistas por la paz.

9. Garantizar una acogida, protección y atención adecuadas de niñas y mujeres desplazadas a causa de la violencia directa y/o estructural mediante la atención de sus necesidades específicas.

10. Fomentar la auto-organización de estas mujeres para que puedan dar visibilidad a sus demandas y puedan buscar apoyo a sus propuestas en relación a sus necesidades.

11. Potenciar la formación de técnicos y técnicas de las administraciones públicas catalanas que trabajan en este ámbito para hacer frente de una manera adecuada y eficaz a la protección de este colectivo.

12. Recuperar el ideario del antiguo programa de defensores/as de derechos humanos de la Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos de la Generalitat, enfatizando el apoyo a las mujeres amenazadas por su activismo a favor de la paz y de los derechos humanos.

13. Fomentar, a través de iniciativas como cursos o la elaboración de guías y glosarios, que los medios de comunicación eviten contenidos con comentarios que puedan ser ofensivos o estigmatizantes para las víctimas de la violencia sexual en el conflicto, para la población desplazada o para determinadas creencias religiosas, y que sean especialmente cuidadosos a la

hora de cubrir historias sobre niños y mujeres que han sufrido esta situación.

Justicia y memoria

14. Dar apoyo a la formación y profesionalización de mujeres en países en situación de conflicto y de posconflicto armado en el ámbito de la justicia local e internacional.

15. Potenciar la formación de profesionales de la justicia en la investigación, litigación y persecución de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad relacionados con la violencia sexual y de género.

16. Dar apoyo a las iniciativas de la sociedad civil que tengan como objetivo recoger las memorias de las mujeres en el marco de procesos de justicia transicional.

Alternativas a la militarización

17. Aumentar el apoyo a iniciativas de defensa civil noviolenta en países afectados por conflictos armados.

18. Fomentar el compromiso por parte de los medios de comunicación de dar proyección a los diferentes roles que pueden tener mujeres y hombres en situación de conflicto armado o de posconflicto, especialmente como agentes en la prevención de la violencia y de la construcción de paz.

19. Abrir un debate en el ámbito local sobre qué es la seguridad de las mujeres y la seguridad para las mujeres, estableciendo intercambios de experiencias y de reflexión a escala internacional e indagando sobre alternativas de seguridad no armada.

20. Promover debates en Cataluña sobre la construcción de las masculinidades y los procesos que puedan vincularlas a la violencia y a la militarización.

21. Impulsar iniciativas formativas dirigidas tanto a mujeres como a hombres, a niñas y niños que refuercen expresiones noviolentas y no-militarizadas de masculinidad.

Extremismo violento

22. Promover la investigación y el debate sobre el impacto que puede tener el extremismo violento en la agenda de mujeres, paz y seguridad en Cataluña. Es necesaria una reflexión crítica sobre aspectos como el papel de las mujeres en la lucha contra el extremismo violento; los factores que pueden conducir a las

mujeres hacia el ejercicio de la violencia y los factores que pueden ponerle freno; o el impacto que las estrategias contra el extremismo violento, basadas en la seguridad militarizada, pueden tener sobre mujeres y niñas.

23. Facilitar espacios de debate y de intercambio de experiencias y conocimientos con mujeres de otros países que trabajen sobre la misma cuestión, con la finalidad de enriquecer la reflexión y la búsqueda de soluciones.

NOTAS:

1. La elaboración de este documento se inspira en las aportaciones y en el debate fruto de la jornada de trabajo sobre la RCS 1325 que el Institut Català Internacional per la Pau, en coordinación con la Agència Catalana de Cooperació per al Desenvolupament (ACCD), organizó el 3 de noviembre del 2015: <http://icip.gencat.cat/es/noticies/Resum-1325>. La Jornada coincidió con la campaña impulsada por la ACCD #DónaVeu1325: <http://www.donaveu1325.cat/>. El documento también se ha alimentado del informe de María Villellas: “15 años de la resolución 1325. Una evaluación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad”, elaborado con motivo de la Jornada.
2. Para obtener información más detallada sobre las resoluciones aprobadas en el marco de la agenda de mujeres, paz y seguridad, se puede consultar el informe elaborado por la investigadora María Villellas ya citado. También se puede consultar la revista nº 25 del ICIP Per la Pau dedicada a esta temática. <http://www.icip-perlapau.cat/numero25/es>
3. <http://www.peacewomen.org/member-states> Web consultada el 18 de enero del 2015.
4. Se podrá obtener más información sobre las intervenciones de las expertas en la Relatoría que el ICIP publicará próximamente.
5. <http://wps.unwomen.org/en/high-level-review>
6. *Through the Lens of Civil Society: Summary Report of the Public Submissions to the Global Study on Women, Peace and Security*
7. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2242\(2015\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2242(2015))

SOBRE LAS AUTORAS:

Maria Fanlo Torrecilla es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la UAB, con estudios de posgrado en construcción de paz, resolución de conflictos y estudios euromediterráneos. Actualmente es técnica y asistente de Presidencia del ICIP.

Elena Grau Biosca es licenciada en Historia Contemporánea. Ha investigado sobre el pensamiento y las prácticas de autoras y de mujeres activistas por la paz, profundizando en las conexiones entre el feminismo y la no violencia. Actualmente es responsable del área de formación y difusión del ICIP.

Sabina Puig Cartes es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración y se ha especializado en la protección internacional de los derechos humanos. Actualmente trabaja en el área de formación y difusión del ICIP.

RENUNCIA DE RESPONSABILIDAD:

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las del ICIP.

INSTITUTO CATALÁN INTERNACIONAL PARA LA PAZ

El Instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP) es una institución pública, y a su vez independiente, cuyo propósito principal es promover la cultura de la paz y facilitar la resolución pacífica y la transformación de los conflictos violentos. Las actividades del ICIP están relacionadas con la investigación, la transferencia de conocimiento y la difusión de ideas, así como con la intervención sobre el terreno. El ICIP presta una especial atención a la promoción de investigaciones originales, no solo desde el campo teórico, sino también en la aplicación práctica de soluciones. La publicación de la serie de *Policy Papers* del ICIP se enmarca en este contexto.

www.icip.cat / icip@gencat.cat