

20 años de implementación de la Agenda Género, Paz y Seguridad

María Villellas

Investigadora de la Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº 3 Marzo 2020

Apunts ECP de
Conflictes i Pau

Resumen

Se cumplen 20 años de la agenda internacional sobre género, paz y seguridad en un contexto internacional lleno de desafíos, con el fortalecimiento de liderazgos globales hostiles para los derechos de las mujeres y la población LGTBI y favorables a aproximaciones militaristas a la transformación de los conflictos. El potencial de la agenda, que nació con el objetivo de incorporar los principios de igualdad de género a las políticas de paz y seguridad, dista mucho de ser alcanzado, a pesar de los avances que se han llevado a cabo en estas dos últimas décadas. La falta de recursos y la frágil voluntad política de los gobiernos siguen siendo importantes obstáculos para una agenda que afronta el reto de seguir siendo un instrumento para la construcción de una paz transformadora y de tejer alianzas con otros actores relevantes, como el movimiento por los derechos de las personas LGTBI y otras agendas cruciales como la de justicia climática o la agenda sobre jóvenes, paz y seguridad.

los principios de la igualdad de género en todos los esfuerzos nacionales e internacionales de construcción de paz. La resolución 1325 cristalizaba los esfuerzos del movimiento internacional de mujeres por la paz, que ya desde la Iª Guerra Mundial y a lo largo de todo el siglo XX había tratado de incidir en la política internacional demandando la participación activa de las mujeres en la construcción de la paz y el reconocimiento de los impactos de género de la violencia política y los conflictos armados.² La aprobación de esta resolución dio paso a otras nueve resoluciones del Consejo de Seguridad en los años posteriores, las dos últimas de ellas aprobadas en 2019. Además de las resoluciones del Consejo de Seguridad, a lo largo de las últimas dos décadas se han desarrollado otros instrumentos políticos y normativos relativos a las mujeres, la paz y la seguridad –como los Planes de Acción Nacional, puestos en marcha por los Estados o la Recomendación general número 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos de la CEDAW– y se han creado figuras institucionales –como la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos y el Equipo de Expertos que la asesora, o la Asesora principal en temas de género y en la implementación de la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad del Alto Representante para la Política Exterior de la UE–.

En el año 2000 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobaba la resolución 1325 sobre las mujeres, la paz y la seguridad dando inicio a la agenda sobre género, paz y seguridad¹ con la que se pretendía integrar

En paralelo, las organizaciones de la sociedad civil han articulado gran parte de su acción en contextos de conflicto armado en torno a las exigencias de implementación de esta agenda³ y han surgido iniciativas transversales como

1. Aunque en esta publicación se utiliza la denominación “agenda sobre género, paz y seguridad”, en el ámbito institucional es más común la fórmula “agenda mujeres, paz y seguridad”.

2. Magallón, C., *Mujeres en pie de paz*, Siglo XXI, 2006.

3. Global Network of Women Peacebuilders, Cordaid, International Civil Society Action Network, NGO Working Group on Women, Peace and Security, *Civil Society Organizations Survey For The Global Study On Women, Peace And Security. CSO Perspectives On UNSCR 1325 Implementation 15 Years After Adoption*, 2015.

las Redes de Mujeres Mediadoras,⁴ que han agrupado a diplomáticas, académicas y sociedad civil, para reclamar una participación activa de las mujeres en las negociaciones de paz. Sin embargo, 20 años después, y a pesar de algunos avances importantes, el potencial de esta agenda dista mucho de haberse alcanzado y son numerosos los retos que continúan pendientes. Además, el contexto internacional actual escenifica una importante tensión entre los avances en igualdad de género y la fortaleza del movimiento feminista en alianza con otros movimientos como el de defensa de los derechos de la población LGTBI, y al mismo tiempo la consolidación de liderazgos internacionales ultraconservadores y patriarcales, una parte de cuya acción política está centrada en la restricción de los derechos de las mujeres y la población LGTBI.⁵

¿Dos décadas de avances en la incorporación de la igualdad de género en las agendas de paz y seguridad?

Desde la puesta en marcha de la agenda en el año 2000, se han logrado algunos avances en la integración de la igualdad de género en el ámbito de la paz y la seguridad internacional. La propia existencia de la agenda ha permeado los discursos globales sobre paz y seguridad y son muchos los actores internacionales que de forma más superficial o más profunda han integrado la perspectiva de género en su acción política y normativa sobre paz y seguridad. Las evaluaciones que en estos años se han llevado a cabo sobre la aplicación de la agenda destacan algunos de los avances. Así, en el año 2015, la evaluación independiente llevada a cabo por Naciones Unidas, *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*, recogía los resultados de numerosas investigaciones que concluían que “el empoderamiento de las mujeres contribuye al éxito de las conversaciones de paz y al logro de una paz duradera, acelera la recuperación económica, fortalece las operaciones de paz, mejora la asistencia humanitaria y puede ayudar a hacer frente a los extremismos violentos”.⁶ Algunos de los avances que recoge esta

La sociedad civil ha impulsado de forma constante la agenda género, paz y seguridad, promoviendo la participación de las mujeres en los procesos de paz y liderando campañas internacionales de desarme

evaluación son por ejemplo, el desarrollo de un “marco normativo integral en lo que concierne a la violencia sexual en los conflictos”; el aumento en el número de mujeres participantes en las negociaciones de paz como negociadoras o facilitadoras con respecto a los niveles de participación previos a la aprobación de la resolución; la adopción de la recomendación número 30 por parte del Comité CEDAW en 2013, lo que da un mayor impulso a la obligatoriedad por parte de los Gobiernos de adoptar medidas para dar cumplimiento a los requerimientos de la agenda; o el aumento en el número de mujeres que ocupan puestos de responsabilidad en el ámbito de Naciones Unidas. No obstante, tal y como señala la propia evaluación de Naciones Unidas muchos de estos avances más que prácticas habituales representaban “intentos iniciales”.⁷

La sociedad civil ha sido un actor crucial en el impulso de la agenda desde su inicio. Organizaciones de mujeres de todo el mundo se han movilizado de forma constante a lo largo de estas décadas articulando esfuerzos locales y globales. Como se analizará más adelante, la participación de las mujeres en los procesos de paz ha crecido gracias a los ingentes esfuerzos de incidencia de muchas organizaciones, en ocasiones de forma concertada con otros actores, como pueden ser Naciones Unidas o algunos Gobiernos concretos. La sociedad civil también ha estado activa en campañas internacionales cruciales en los últimos años como las que acompañaron el proceso de aprobación del Tratado de Comercio de Armas –lográndose la inclusión de cláusulas de género en el articulado– o la campaña para la prohibición de las armas nucleares, reconocida con el Premio Nobel de la Paz de 2017 a ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons) en la que jugaron un importante papel organizaciones feministas como WILPF. Otros ámbitos en los que la sociedad civil y las organizaciones de mujeres han centrado sus esfuerzos han sido la respuesta a las crisis humanitarias, con especial atención a los impactos de género de la crisis global de desplazamiento forzado, o el acompañamiento a las víctimas y supervivientes de violencia sexual en los conflictos armados, entre otros muchos ejemplos. Además, desde la sociedad civil se ha abogado por una perspectiva interseccional que amplíe el ámbito de acción de la agenda para dejar de centrarse

4. Global Alliance of Regional Women Mediator Networks, <https://globalwomenmediators.org/>

5. Taylor, S. and Baldwin, G., *The Global Pushback on Women's Rights: The State of the Women, Peace, and Security Agenda*, International Peace Institute, septiembre de 2019.

6. 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.

7. Ibid.

exclusivamente en las mujeres y analice los impactos de género de la violencia con una mirada amplia que incorpore las necesidades y aportaciones de otros grupos, como pueda ser la población LGTBI.

Gobiernos y organizaciones regionales, como la Unión Europea y la Unión Africana, han llevado a cabo iniciativas para incorporar en sus políticas y marcos normativos nacionales o regionales la agenda mujeres, paz y seguridad, generalmente a través de la elaboración de planes de acción nacional, de la designación de figuras institucionales o diplomáticas para asumir el liderazgo en esta implementación y del apoyo a organizaciones de la sociedad civil, mediante recursos económicos o de otro tipo. Así, en enero de 2020, 83 estados contaban con planes de acción vigentes de acuerdo con las cifras recopiladas por WILPF⁸ y 11 organizaciones regionales contaban con planes de acción propios.⁹ Además, tanto gobiernos como organizaciones contaban con figuras de alto nivel como, en el caso de la UE, la Asesora principal en temas de género y en la implementación de la Resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad, la Embajadora Mara Marinaki; o con figuras como los puntos focales sobre mujeres, paz y seguridad de los Estados miembro de la ONU, conectados a través de una red establecida en 2017.¹⁰

Por otra parte, algunos ámbitos concretos de actuación de la agenda, como por ejemplo los procesos de paz, han sido escenario de avances, aunque todavía insuficientes. En su análisis de cómo los acuerdos de paz han integrado la perspectiva de género desde 1990 hasta el año 2015, Christine Bell señalaba que los acuerdos firmados en 2015 tenían aproximadamente cinco veces más de probabilidades de incluir de alguna forma la perspectiva de género que aquellos firmados en 1990.¹¹ Además, en algunos procesos de paz se han comenzado a poner en marcha mecanismos de participación para las mujeres, la sociedad civil en general u otros colectivos de población especialmente relevantes, como pueblos originarios, minorías étnicas o religiosas. Se trata generalmente de espacios consultivos, paralelos a las mesas de negociación y cuya capacidad de incidencia en los resultados finales

es ciertamente limitada, como por ejemplo el Consejo Consultivo de las Mujeres de Siria o las reuniones que periódicamente mantienen los representantes gubernamentales de Georgia participantes en las negociaciones de paz con las organizaciones de mujeres en Georgia, práctica esta última impulsada inicialmente por ONU Mujeres e institucionalizada después por el gobierno georgiano en su plan de acción nacional de la Resolución 1325.¹² El ejemplo del proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC es muy relevante, puesto que demostró que es posible llevar a cabo procesos en los que la igualdad de género sea sustantiva y no anecdótica, aun con todas las limitaciones en el alcance.¹³ En este proceso, la incidencia de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil tuvo como resultado un aumento sustancial de su participación, la creación de una arquitectura negociadora inclusiva mediante una subcomisión de género, delegaciones de organizaciones de mujeres y LGTBI, la participación en las delegaciones de víctimas y finalmente, la inclusión del enfoque de género de forma transversal en el texto del acuerdo, así como el establecimiento de mecanismos específicos de género para la verificación de la implementación.¹⁴ Otro proceso de paz relativamente exitoso en términos de inclusividad y participación de las mujeres fue el proceso de paz con el MILF en Filipinas, donde la delegación negociadora gubernamental estuvo encabezada en algunos momentos del proceso por una mujer y con una elevada participación de mujeres.¹⁵ De hecho, el acuerdo final fue firmado por Miriam Coronel Ferrer en 2014, la primera mujer en firmar un acuerdo de paz como negociadora jefa en décadas.¹⁶

Una carrera de obstáculos

Como se señalaba anteriormente, el potencial de la agenda es grande, pero la realidad muestra que la distancia entre los logros reales y lo efectivamente alcanzado es considerable. Son múltiples los obstáculos que han impedido el pleno desarrollo de este potencial, algunos de ellos relacionados con el propio espacio del que emana la agenda, el Consejo de Seguridad de la ONU.

8. WILPF, *National Action Plans for the Implementation of the UNSCR 1325 on Women, Peace and Security* <http://peacewomen.org/member-states>.

9. Taylor, S. y Baldwin, G., *Focus on 2020: Opportunities for the Twentieth Anniversary of Resolution 1325*, *International Peace Institute*, octubre de 2019.

10. Asamblea General, Consejo de Seguridad, Carta de fecha 1 de marzo de 2018 dirigida al Secretario General por los Representantes Permanentes de Alemania, España y Namibia ante las Naciones Unidas. Red de Puntos Focales sobre las Mujeres y la Paz y la Seguridad. Directrices Técnicas Operativas. Diciembre de 2017, A/72/782-S/2018/178.

11. Bell, C., & McNicholl, K. Principled Pragmatism and the 'Inclusion Project': Implementing a Gender Perspective in Peace Agreements. *Feminists @ Law*, 9(1), 2019.

12. Para un análisis más completo de cómo se ha concretado la participación de las mujeres en los procesos de paz, véase Escola de Cultura de Pau, *Negociaciones de Paz 2020. Análisis de Tendencias y Escenarios*, Icaria Editorial, 2020.

13. Bouvier, V. M., El género y el papel de las mujeres en el proceso de paz de Colombia, ONU Mujeres, 4 de marzo de 2016.

14. Salvesen, H. y Nylander, D., *Towards an inclusive peace: women and the gender approach in the Colombian peace process*, NOREF, julio de 2017.

15. Santiago, I.M., The participation of women in the Mindanao peace process, ONU Mujeres, octubre de 2015.

16. Aunque generalmente se señala que Miriam Coronel Ferrer fue la primera mujer en firmar un acuerdo de paz como negociadora jefa, en 1973 la vietnamita Nguyen Thi Binh firmó los Acuerdos de París como representante en las negociaciones de Gobierno Revolucionario Provisional de la República de Vietnam del Sur en calidad de ministra de Exteriores.

La agenda género, paz y seguridad emergió gracias al impulso del movimiento de mujeres y las organizaciones de la sociedad civil en zonas de conflicto, que al calor de la Plataforma de Acción de Beijing lograron dar un paso importante en la incidencia y abrir una brecha en el hasta entonces casi infranqueable Consejo de Seguridad.¹⁷ Sin embargo, en los últimos años, con el fortalecimiento de gobiernos y movimientos políticos ultraconservadores e incluso de extrema derecha están emergiendo con fuerza en la arena internacional discursos y prácticas políticas que promueven la xenofobia, la homofobia y la misoginia, poniendo en cuestión el propio multilateralismo internacional. El propio Consejo de Seguridad no es ajeno a estas dinámicas, y el frágil consenso que se había logrado en torno a la agenda sobre mujeres, paz y seguridad fue quebrado con la aprobación de la resolución 2467 en 2019, que fue aprobada con la abstención de China y Rusia, y cuyo texto hubo de ser ampliamente recortado, sobre todo en lo que respecta a las menciones a los derechos sexuales y reproductivos, que fueron retiradas por completo, para poder contar con el apoyo de EEUU. La sociedad civil denunció cómo el seno de los propios organismos encargados de proteger los derechos humanos y mantener la paz y la seguridad internacional habían sido escenario de crecientes ataques contra principios fundamentales del derecho internacional y los derechos humanos, incluyendo derechos sexuales y reproductivos y derechos de la población LGTBI.¹⁸

En paralelo al contexto político desfavorable para los avances en el reconocimiento de los derechos de las mujeres y la población LGTBI, cabe señalar que la implementación de la agenda se ha enfrentado a obstáculos importantes a lo largo de toda su existencia, como por ejemplo la falta de recursos económicos. Esta carencia es, fundamentalmente, una clara evidencia del frágil compromiso con la agenda que han mostrado la mayoría de los Estados, que han aportado más palabras que recursos a su aplicación real. De los 83 Planes de Acción Nacional vigentes a principios de 2020, solamente un 34% de ellos contaban con un presupuesto específico asociado y únicamente 12 países –Australia, Austria, Alemania, Canadá, Irlanda, Japón, Liechtenstein, Lituania, Países Bajos, Noruega, España y Reino Unido, además de la Unión Europea a través

de la Spotlight Initiative– habían contribuido al Fondo Humanitario y de Paz para las Mujeres, un partenariado entre Naciones Unidas, gobiernos donantes y la sociedad civil para promover la financiación de la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad.

De hecho, un lastre importante en la implementación de la agenda ha sido la frágil voluntad política de los

Gobiernos y su falta de compromiso, ya que paradójicamente a lo largo de las dos últimas décadas los Estados han tratado de ocupar un espacio central, desplazando a la sociedad civil de la posición de liderazgo. Esto ha tenido como consecuencia una burocratización excesiva de la agenda, mediante la aprobación incesante de nuevas resoluciones, 10 en total, sin que estas hayan sido llevadas a la práctica de forma sustantiva. Durante la celebración del 15º aniversario de la resolución 1325, y coincidiendo con la aprobación de la resolución 2242, la sociedad civil señaló que no era necesaria la aprobación de nuevas resoluciones sino un compromiso contundente con las ya existentes. Posteriormente se han aprobado dos resoluciones nuevas que han puesto en riesgo la propia agenda mujeres, paz y

seguridad como un espacio de avance para los derechos de las mujeres al excluir cuestiones fundamentales como los derechos sexuales y reproductivos. De hecho, en octubre de 2019 las organizaciones de la sociedad civil se dirigieron al Consejo de Seguridad recordando que la acción de todos los actores involucrados en la agenda debe tener en cuenta la naturaleza indisociable de todos los aspectos que la conforman y que cualquier decisión que no vaya encaminada a la plena implementación es inaceptable.¹⁹ De esta manera, no se puede separar la protección de las mujeres frente a las violencias de género, de su participación y reconocimiento de derechos y de las garantías para la rendición de cuentas frente a las violaciones a sus derechos fundamentales.

Retos para el fortalecimiento de la agenda

En este escenario incierto de avances frágiles y obstáculos persistentes, dos décadas de implementación de la agenda permite abordarla con una cierta perspectiva, que

La agenda género, paz y seguridad ha hecho frente a importantes obstáculos como los retrocesos internacionales en el reconocimiento a los derechos de las mujeres por parte de Gobiernos ultraconservadores o la falta de recursos económicos y compromiso político

17. Hill, F., Aboitiz, M. and Poehlman-Doumbouya, S., Nongovernmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325, Signs: Journal of Women in Culture and Society 2003 28:4, 1255-1269.

18. NGO Working Group on Women, Peace and Security, 2019 Open Letter to Permanent Representatives to the UN: Recommendations on the Security Council Open Debate on Women, Peace and Security (WPS), octubre de 2019.

19. Ibid.

permite identificar algunos retos para los próximos años. La agenda mujeres, paz y seguridad es muy amplia, lo que ha representado un reto importante para los actores responsables de su implementación.²⁰ Sin embargo, es precisamente esta amplitud la que le otorga un carácter transformador, ya que permite un abordaje integral de las causas y consecuencias de la violencia a corto, medio y largo plazo. De hecho, para adecuarse a algunos retos fundamentales del futuro, la agenda deberá seguir ampliando su ámbito de acción. Al mismo tiempo, se debe profundizar en la indivisibilidad de la agenda, en la no exclusión de ningún derecho y sobre todo, fortalecer la mirada preventiva al mismo tiempo que se da respuesta a las emergencias y se consolidan los avances en participación. Son retos fundamentales en un contexto político de retroceso para los derechos de las mujeres y otros grupos de población, como el colectivo LGTBI. Los avances logrados son pocos e insuficientes y la plena igualdad en la construcción de la paz está lejos de alcanzarse, como muestran las evaluaciones que se han llevado a cabo. Es necesaria una mayor exigencia con los actores que integran los procesos de paz con respecto a la aplicación de la agenda y, especialmente con la participación significativa de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz y en su implementación y verificación. Quienes desempeñan roles de facilitación deben predicar con el ejemplo y asegurar equipos mediadores con participación de mujeres y *expertise* de género. Pero como señalaba Sharon Bhagwan-Rolls de Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), “casi 20 años después de la adopción de la resolución 1325, no necesitamos solo estar en la mesa de paz. Ha llegado el momento de rediseñar la mesa”.²¹ Otros actores cruciales para el desarrollo de la agenda, como las defensoras de los derechos humanos, son víctimas de innumerables amenazas y ataques contra su vida y el ejercicio de sus propios derechos, como han apuntado múltiples organizaciones de la sociedad civil y diversas entidades de Naciones Unidas. Así pues, es necesario redoblar esfuerzos para garantizar su protección y al mismo tiempo su participación política.

En este sentido, la agenda tiene ante sí el reto de ser capaz de tejer alianzas fuertes con otras agendas de transformación cruciales. Así, es importante superar el binarismo de género que la ha caracterizado hasta el momento para incorporar miradas que fortalezcan

Un reto importante será la articulación con la agenda de justicia climática y el fortalecimiento de la interseccionalidad con alianzas con el movimiento por los derechos de las personas LGTBI

la interseccionalidad y el reconocimiento de que los impactos de género de la violencia no afectan solo a las mujeres sino que tienen un carácter mucho amplio. La alianza entre el movimiento feminista y el movimiento por los derechos de la población LGTBI no puede sino fortalecer la agenda y es un reto ineludible. De la misma manera, deben fortalecerse las alianzas con la agenda sobre la juventud, la paz y la seguridad y sobre todo, con la de justicia climática global. En los próximos años, será fundamental que los esfuerzos para hacer frente a la emergencia climática se hagan desde una perspectiva de género interseccional que aborde de forma amplia las desigualdades que se acentúan como consecuencia de sus devastadores efectos. De la misma manera, la agenda mujeres, paz y seguridad debe incorporar los principios de justicia climática y sostenibilidad medioambiental. La cercanía entre el movimiento de mujeres por la paz y los movimientos por la justicia ambiental es un importante activo que puede permitir esfuerzos conjuntos para hacer frente a la emergencia climática con una mirada de construcción de paz y reconocimiento de los derechos de las mujeres y la población LGTBI.

Así pues, en un contexto internacional de creciente militarización y expansión de liderazgos patriarcales, la agenda internacional sobre género, paz y seguridad tiene el reto de seguir siendo una herramienta útil y eficaz para la construcción de una paz transformadora que haga frente a desafíos globales como conflictos armados complejos y prolongados con graves consecuencias de género o la emergencia climática, con importantes impactos en la seguridad humana de millones de personas, pero también locales –aunque con dimensiones internacionales–, como pueda ser la situación de las defensoras de derechos humanos. La agenda debe servir de impulso para la transformación de las políticas de paz y seguridad global y esto solo se logrará con voluntad política por parte de los Estados y la acción concertada de todos los actores relevantes para su implementación, especialmente con el fortalecimiento de la capacidad de liderazgo de Naciones Unidas. Pero en el contexto actual, para que la agenda siga siendo genuinamente transformadora, es crucial que la sociedad civil y las organizaciones de mujeres sigan siendo la piedra angular de la agenda, manteniendo su capacidad de crítica y de identificación de debilidades pero también de oportunidades para lograr su plena implementación.

20. Ibid.

21. ONU Mujeres, *Women, peace and security experts look ahead to 2020*, 18 de marzo de 2019, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/news-women-peace-and-security-experts-look-ahead-to-2020> <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2019/3/news-women-peace-and-security-experts-look-ahead-to-2020>



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.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Escola de Cultura de Pau y no refleja la opinión de la ACCD ni de la Generalitat de Catalunya.



Escola de Cultura de Pau
Parc de Recerca, Edifici MRA,
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (España)
+34 93 586 88 42
pr.conflictes.escolapau@uab.cat
escolapau.uab.cat

Con el apoyo:



@escolapau
EscolaPau