

# La agenda mujeres, paz y seguridad a las puertas del 25º aniversario: desafíos para la construcción de paz feminista

María Villellas, Pamela Urrutia y Ana Villellas

Investigadoras de la Escola de Cultura de Pau de la UAB

Nº29 / Octubre 2024

Apunts ECP de Conflictes i Pau

## Resumen

A las puertas del 25º aniversario de la agenda mujeres, paz y seguridad y en un contexto internacional de graves crisis y estructuras de opresión interconectadas, esta publicación pone el foco de alerta en cinco desafíos y problemáticas a las que se enfrenta la agenda mujeres, paz y seguridad. Estas cinco dimensiones son: el creciente militarismo y gasto militar; 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; y la cooptación de la agenda mujeres, paz y seguridad. Esta publicación aborda los cinco desafíos e incorpora recomendaciones sobre cada uno de estos ellos.

## Introducción

El año 2025 se cumplirá el 25º aniversario de la adopción de la agenda internacional mujeres, paz y seguridad, que se inició con la aprobación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU y como resultado del empuje de organizaciones de mujeres y activistas del norte y sur global que denunciaban la militarización, el impacto de género de las guerras y la exclusión de las mujeres en los procesos de decisión relacionados con los conflictos y la paz. En 2025 se cumplirá también el 30º aniversario de la Plataforma Beijing que, al incluir “la mujer y los conflictos armados” entre las 12 esferas de

especial preocupación, dio visibilidad al tema y antecedió a la agenda mujeres, paz y seguridad.

A lo largo de estas dos décadas y media, la agenda mujeres, paz y seguridad ha construido un marco normativo y un cúmulo de herramientas para integrar la perspectiva de género en el abordaje de los conflictos y la construcción de paz en torno a cuatro pilares: el papel de las mujeres en la prevención de conflictos, su participación en la construcción de paz, la protección de derechos durante y después de los conflictos y las necesidades específicas en los procesos postbélicos. La agenda ha generado compromisos normativos para los gobiernos, Naciones Unidas y otros actores en relación estos ámbitos. No obstante, en todos estos años se han puesto también de manifiesto sus limitaciones, en gran parte de la mano de la escasa voluntad de los Estados para una implementación real, que diera centralidad a las necesidades y prioridades señaladas por las organizaciones locales de mujeres y otros actores de la sociedad civil. El despliegue de la agenda no ha ido acompañado de recursos materiales sustantivos por los Estados ni organismos intergubernamentales y ni unos ni otros han trascendido el foco compartimentalizado, sin coherencia de políticas.

El panorama internacional es de graves crisis y estructuras de opresión interconectadas. La emergencia climática, resultado de un modelo económico neoliberal extractivista, se sitúa como una de las principales amenazas para la seguridad humana y del planeta, con impactos específicos sobre las poblaciones afectadas por discriminación y desigualdad previa. En paralelo, el genocidio de Israel contra la población de Gaza y la guerra Rusia-Ucrania han trastocado las vidas de millones de civiles, situando las estadísticas globales

de víctimas mortales por conflictos entre los niveles más altos desde el fin de la Guerra Fría, mientras el gasto militar –en los niveles más altos registrados por SIPRI<sup>1</sup>– y las transferencias de armas siguen haciendo posible el acceso al armamento que facilita y prolonga los conflictos armados y las vulneraciones de derechos que en ellos se producen, incluyendo de mujeres y otros grupos de población.

En este contexto de próximo aniversario y de gravedad del panorama internacional, esta publicación pone el foco en cinco desafíos y problemáticas a las que se enfrenta la agenda mujeres, paz y seguridad. Estas cinco dimensiones son: el creciente militarismo y gasto militar; 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; y la cooptación de la agenda mujeres, paz y seguridad. Cuando se cumplían 22 años de la agenda, la Escola de Cultura de Pau identificó en una publicación previa cinco retos y recomendaciones.<sup>2</sup> Aunque todos ellos siguen siendo plenamente vigentes, en esta ocasión, reiteramos dos de ellos por su carácter especialmente relevante y preocupante: el incremento de la militarización y gastos militares y la emergencia climática. Esta publicación incorpora también recomendaciones sobre cada uno de estos cinco desafíos.

## Un mundo más militarizado y armado

El panorama global de conflictividad armada continúa deteriorándose, con un mayor número de conflictos armados y mayores niveles de militarismo y militarización. En 2023 se registraron 36 conflictos armados, la cifra más alta desde 2014. Casi la mitad de ellos (47%) eran de alta intensidad (frente a un 28% diez años antes)<sup>3</sup> y el año 2024 muestra nuevos deterioros, como las crisis en Medio Oriente. Por otra parte, las muertes violentas en situaciones diferentes a conflictos armados, como

homicidios intencionales relacionados con actividades criminales, interpersonales o cuestiones sociopolíticas seguían en niveles muy elevados (440.000 muertes anuales por homicidios intencionales en 2019-2021, frente a 94.000 muertes por conflictos y 22.000 por terrorismo, según UNODOC). La última década ha sido la más mortífera en conflictos que no involucran a gobiernos,<sup>4</sup> como la violencia asociada a actores vinculados al crimen organizado.

En unos y otros tipos de violencia, el armamento desempeña un papel fundamental como factor facilitador y, además, la violencia armada sigue atravesada por el género. El militarismo, la militarización y la guerra intensifican desigualdades de género –y de otros tipos– y se apoyan en estereotipos patriarcales de género que normalizan la cultura de la violencia. Los impactos en salud sexual y reproductiva de los bombardeos de Israel en Gaza sobre las mujeres palestinas o las detenciones masivas y en condiciones de tortura de hombres civiles palestinos presentándolos como supuestos combatientes irregulares<sup>5</sup> son expresiones de esos nexos.

El papel de las armas en el deteriorado panorama internacional y los nexos militarismo-patriarcado se manifiestan con fuerza. En conflictos armados las víctimas civiles en 2023 se elevaron a al menos 33.443 (un 72% superior a 2022) y las muertes de mujeres se duplicaron y las de menores se triplicaron (en gran parte por la crisis en Gaza).<sup>6</sup> El 90% de las víctimas mortales o heridas de armas explosivas contra áreas densamente pobladas son civiles, sobresaliendo por su gravedad casos como Gaza, Myanmar, Sudán, Siria, Rusia-Ucrania y Yemen.<sup>7</sup> Un estudio de UNIDIR con datos de seis países mostró que entre el 70% y el 90% de incidentes de violencia sexual relacionada con conflictos armados involucraban uso de armamento, especialmente armas de fuego.<sup>8</sup>

Las armas de fuego son el principal mecanismo utilizado en los homicidios a nivel global (47% de media, y hasta un 67% en América).<sup>9</sup> La mayor parte de perpetradores y víctimas de homicidios son hombres (81% de víctimas hombres y niños a nivel global en 2021). Profundizar

**La agenda mujeres, paz y seguridad ha construido un marco normativo, pero también se han puesto de manifiesto las limitaciones dada la escasa voluntad de los Estados para una implementación real**

1. SIPRI, *SIPRI Yearbook 2024: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2024.

2. Escola de Cultura de Pau, *Cinco retos para la agenda género, paz y Seguridad*, Apunts ECP de Conflictos i Pau, núm. 17, octubre 2022.

3. Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2024! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona: Icaria, 2024.

4. Davies, S., Engström, G., Pettersson, T., & Öberg, M., *Organized violence 1989–2023, and the prevalence of organized crime groups*. *Journal of Peace Research*, 61(4), 673-693, 2024.

5. Amnistía Internacional, *Israel must end mass incommunicado detention and torture of Palestinians from Gaza*, AI, 18 de julio de 2024.

6. Secretario general de la ONU, *Protection of civilians in armed conflicts Report of the Secretary-General, S/2024/385*, 14 de mayo de 2024.

7. Ibid.

8. Salama, H. "Sexual violence in conflict and weapons: unpacking the links for better prevention", *Humanitarian Law & Policy*, ICRC, 28 de septiembre de 2023.

9. UNODC, *Global Study of Homicide 2023*, 2024.



Fuente: WILPF

en los elementos que operan en esos homicidios hombre-hombre es crucial, según señala UNODC para comprender las tendencias globales y regionales.<sup>10</sup> Las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por los homicidios causados por parejas íntimas u otros familiares. El 56% de las mujeres víctimas de homicidios en 2021 se debían a esta tipología (11% en el caso de los hombres).<sup>11</sup> Y aunque los feminicidios mayoritariamente no son cometidos con armas de fuego, hace ya una década que UNODC señalaba que las armas de fuego son mostradas con frecuencia, para intimidar, amenazar o coaccionar a las mujeres.<sup>12</sup>

***El panorama global de conflictividad armada continúa deteriorándose, con un mayor número de conflictos armados y mayores niveles de militarismo y militarización***

En paralelo, se asiste también a una grave escalada del gasto militar mundial. En 2023 alcanzó los 2,4 billones de dólares, aumentando por noveno año consecutivo y con un incremento del 6,8% respecto al año anterior. Entre 2019 y 2023 el volumen de transferencias internacionales de grandes armas fue un 3,3% menor al de 2014-2018, pero un 3,2% más elevado que entre 2009-2013, según SIPRI. Este centro apunta a que en próximos años el volumen podría mantenerse o aumentarse, debido al aumento de conflictos y tensiones, que es uno de los principales factores que llevan a los Estados a la compra de armas.<sup>13</sup> EEUU, Francia, Rusia,

China y Alemania son los principales países exportadores, responsables del 76% del volumen de exportaciones, de una lista en que los 25 mayores suministradores abarcan el 98% de las transferencias. Asimismo, otras dinámicas preocupantes de militarización incluyen la erosión por algunos Estados de los mecanismos multilaterales de control de armamento;<sup>14</sup> una mayor militarización de fronteras; planes de expansión del número de Fuerzas Armadas en muchos países europeos; entre otros.

El desarme ha sido un tema persistente en el activismo feminista pacifista y en sus agendas. Los feminismos, desde diferentes ámbitos (activismo, académico u otros), han desentrañado los vínculos de retroalimentación entre patriarcado y militarismo.<sup>15</sup> No obstante, como señala O'Rourke, aunque el antimilitarismo feminista fue central en el proceso de incidencia que resultó en la aprobación de la agenda mujeres, paz y seguridad, la agenda formal ha estado alejada de esos objetivos.<sup>16</sup> Las referencias al desarme en las resoluciones del Consejo de Seguridad son escasas y sigue sin abordarse el hecho de que los flujos de armas ilegales tienen en su origen las transferencias legales de armas.<sup>17</sup> En el contexto de retos globales y aprendizajes hasta la fecha, surgen propuestas encaminadas a desplazar los esfuerzos de incidencia

10. Ibid. Entre otras recomendaciones, este organismo propone trabajo con hombres jóvenes para prevenir que sean atraídos a la “subcultura de la violencia de grupos de crimen organizado” u otros.

11. Ibid. Según UNODC, en otro 40% de homicidios de mujeres falta información sobre la relación entre víctima y perpetrador, por lo que el % de homicidios causados por parejas íntimas u otros familiares podría ser aún mayor.

12. UNODC, *Indirect impacts of firearms on states or communities*, UNODC Teaching Module Series: Firearms.

13. SIPRI, *SIPRI Yearbook 2024: Armaments, Disarmament and International Security*, 2024.

14. Ibid.

15. Escola de Cultura de Pau, *Cinco retos para la agenda género, paz y Seguridad*, Apunts ECP de Conflictes i Pau, núm. 17, octubre 2022.

16. O'Rourke, Catherine, “Disarming the Women, Peace and Security agenda: the case for centring the United Nations General Assembly”, *Journal of Conflict and Security Law*, Volume 29, Issue 1, Spring 2024, Pages 1–20.

17. Ibid.

del Consejo de Seguridad hacia otros espacios, como la Asamblea General de la ONU, ámbito más propicio para el abordaje de cuestiones como el desarme y para la incidencia feminista en torno a las causas estructurales de los conflictos, frente al militarismo, poder de veto y otras limitaciones del Consejo de Seguridad.<sup>18</sup> En todo caso, organizaciones feministas como WILPF llevan años realizando incidencia en desarme y género en la Asamblea General de la ONU y en espacios vinculados a procesos políticos y tratados internacionales.<sup>19</sup>

Por otra parte, a nivel estatal, en 2023, solo el 31% de los planes de acción nacional sobre la agenda tenían referencias directas al control de armas, gestión de municiones y/o desarme.<sup>20</sup> Además, los Estados continúan siendo poco transparentes en relación al comercio de armas y sus obligaciones derivadas del Tratado de Comercio de Armas (ATT).<sup>21</sup> Como ha denunciado la sociedad civil, en las reuniones oficiales relativas al ATT los Estados parte rara vez abordan cuestiones sobre implementación y cumplimiento de las prohibiciones y evaluaciones de riesgo derivadas de los artículos 6 y 7,<sup>22</sup> incluyendo el artículo 7(4) que obliga a evaluar el riesgo de que las armas exportadas se usen para cometer o facilitar actos graves de violencia por motivos de género o actos graves de violencia contra las mujeres y los niños.

En conjunto, es urgente fortalecer la promoción del desarme en la agenda mujeres, paz y seguridad. Como parte de ello, los gobiernos –incluyendo los gobiernos de la UE– deben dejar de exportar armamento a países en situación de conflicto armado, tensión o graves vulneraciones de derechos humanos. De manera específica, deben implementar el artículo 7(4) del Tratado de Comercio de Armas y fortalecer la transparencia e intercambio de aprendizajes sobre la implementación de este y otros artículos del tratado. La presión de la sociedad civil en este ámbito sigue siendo fundamental para lograr avances y rendición de cuentas.

## La crisis climática se agrava

En los últimos años la crisis climática global se ha agravado. La Organización Meteorológica Mundial señaló



Fuente: KennyHo

**Es urgente fortalecer la promoción del desarme en la agenda mujeres, paz y seguridad, en un contexto de grave escalada del gasto militar y de incremento de conflictos armados de alta intensidad**

que “los indicadores del cambio climático alcanzaron niveles sin precedentes en 2023” y su último informe disponible destaca que este año fue el más cálido desde que hay registros y en el que también se batieron récords de temperatura oceánica, aumento del nivel del mar, pérdida de hielo marino antártico y retroceso de glaciares.<sup>23</sup> No cabe duda, por tanto, de que una de las más graves crisis que atraviesa la humanidad en la actualidad es la que tiene que ver con las consecuencias de los cambios en el clima. Estos cambios a su vez provocan el empeoramiento de las condiciones de seguridad en las que vive una gran parte de la población mundial, especialmente la de los territorios más vulnerables a estos impactos. El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático señala en sus conclusiones de 2023 que las comunidades vulnerables que menos han contribuido históricamente al cambio climático se están viendo afectadas de forma desproporcionada. Este empeoramiento conlleva impactos en las desigualdades de género y consecuencias de género específicas, que han sido ampliamente investigadas y documentadas. Múltiples investigaciones han puesto de manifiesto los impactos desproporcionados de los eventos climáticos extremos en las mujeres como consecuencia de la desigualdad.

Las desigualdades de género conllevan una vulnerabilidad climática específica para las mujeres debido a factores

18. Ibid.

19. Para más información véase el programa sobre desarme de WILPF: *Reaching Critical Will*.

20. Secretario general de la ONU, *Las mujeres, la paz y la seguridad. Informe del secretario general*, S/2023/725, 28 de septiembre de 2023; y UN Women, “National and regional strategies for advancing women’s peace and security” en *Facts and figures: Women, peace, and security*.

21. Control Arms, *Ninth Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty. ATT Transparency & Reporting. Delivered by: Kelsey Gallagher, on behalf of the ATT Monitor*, 2023.

22. Control Arms, *Ninth Conference of States Parties to the Arms Trade Treaty. Treaty Implementation. 22/23 August 2023. Delivered by: Frank Slijper (PAX)*, 2023.

23. World Meteorological Organization, *State of the Global Climate 2023*, WMO-No. 1347, 2024.

como su menor acceso y control a recursos como la tierra, el crédito o la educación.<sup>24</sup> Las mujeres del sur global, las mujeres racializadas o con menos recursos económicos son algunos de los colectivos que padecen en mayor medida las consecuencias más adversas de la crisis climática y, al mismo tiempo, menos responsables de su agravamiento. En las situaciones de conflicto armado, las consecuencias del cambio climático se unen a la devastación que genera la violencia, lo que puede derivar en un notable incremento de las desigualdades de género y en un deterioro considerable de las condiciones de vida de las mujeres. En paralelo a las consecuencias del cambio climático y sus impactos sobre las desigualdades de género, se está produciendo un incremento de la violencia contra las defensoras del medio ambiente, con prácticas de represión, criminalización, desplazamiento e incluso asesinatos. El ecocidio<sup>25</sup> intersecciona con las desigualdades de género, mediante formas de violencia específicas contra las mujeres defensoras del medio ambiente,<sup>26</sup> perpetradas por actores armados, con frecuencia con intereses económicos vinculados al expolio del medio ambiente y los recursos naturales.

Si bien los vínculos entre la conflictividad armada, la inseguridad global y el cambio climático son complejos y multidireccionales, hay algunos aspectos que son especialmente reseñables desde una perspectiva feminista. Organizaciones como WILPF han apuntado a los vínculos entre el militarismo patriarcal y el agravamiento de la crisis climática, debido a entre otros aspectos, el desproporcionado uso de los combustibles fósiles por parte de los Ejércitos.<sup>27</sup> Los combustibles fósiles serían un factor presente en la mayoría de conflictos armados de las últimas décadas.<sup>28</sup> Esto resulta especialmente preocupante en un contexto de creciente militarización e impacto de la conflictividad armada.

Desde una mirada de construcción de paz feminista es importante cuestionar los enfoques securitarios sobre el cambio climático desde una perspectiva crítica, que considere la protección del medio ambiente y los esfuerzos para poner fin a la crisis climática global como herramientas de construcción de paz. Estos esfuerzos deben incorporar las aportaciones feministas que desde décadas atrás han unido los saberes y acciones del

***El ecocidio intersecciona con las desigualdades de género, mediante violencia específicas contra las mujeres defensoras del medio ambiente perpetradas por actores armados, con intereses económicos***



Fuente: Naciones Unidas

pacifismo y el ecologismo. Un estudio llevado a cabo por el Georgetown Institute for Women, Peace and Security y PRIO muestra que existe una fuerte correlación entre un mejor estatus de las mujeres en la sociedad y la paz, la democracia, la resiliencia climática y la justicia.<sup>29</sup> Así pues, el acento debe estar en el fortalecimiento de las capacidades transformadoras de las mujeres y otras poblaciones tradicionalmente excluidas. En 2022 la Escola de Cultura de Pau apuntó a la necesidad de mejorar la integración de las agendas de justicia climática y mujeres, paz y seguridad. Se trata de un reto pendiente, que debe orientar la acción de los Estados, mediante la aprobación de políticas climáticas radicales que den respuestas a la altura de la gravedad de la crisis ecosocial que atraviesa la humanidad y que permitan la transformación completa del sistema económico y militar patriarcal que sustenta y acrecienta esta crisis.

## Represión contra constructoras de paz, activistas y defensoras de derechos humanos

Una problemática y reto persistente es el incremento de la represión contra constructoras de paz, activistas

24. Escola de Cultura de Pau, *Cinco retos para la agenda género, paz y Seguridad*, Apunts ECP de Conflictes i Pau, núm. 17, octubre 2022.

25. El Panel de Expertos Independientes para la Definición Jurídica del Ecocidio ha definido el ecocidio como "cualquier acto ilícito o arbitrario perpetrado a sabiendas de que existe una probabilidad sustancial de que cause daños graves que sean extensos o duraderos al medioambiente".

26. Tran, D., Hanaček, K. "A global analysis of violence against women defenders in environmental conflicts", *Nature Sustainability* 6, 1045–1053, 2023.

27. Arnal Calvo, B. *Hacia una política climática libre de combustibles fósiles. Aportes desde el feminismo pacifista. Informe de investigación y recomendación de políticas*, WILPF España, septiembre 2024.

28. Ibid.

29. Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo, *Women, Peace, and Security Index 2023/24: Tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women*. Washington, DC: GIWPS and PRIO, 2023.

y defensoras de los derechos humanos de las mujeres y activistas LGTBIQ+. Organizaciones de mujeres y organizaciones de defensa de los derechos humanos denuncian reiteradamente desde hace años la reducción del espacio para la protesta y las propuestas de construcción de paz desde el feminismo y la persecución y criminalización de la sociedad civil. En contextos de conflicto, posconflicto y crisis, las defensoras de derechos humanos afrontan discriminación sistémica y estructural, privación de derechos económicos, acoso y violencia, incluida la violencia sexual.<sup>30</sup>

La tendencia de represión contra defensoras y activistas parece haberse incrementado. El 75% de activistas mujeres y queer participantes en una encuesta de Kvinna till Kvinna para su informe anual sobre el estado de las mujeres defensoras de los derechos humanos, señaló que ellas y/o sus organizaciones habían sido acosadas o amenazas en los últimos dos años como resultado de su activismo, lo que representaba un aumento del 15% respecto a la anterior encuesta de 2021.<sup>31</sup> Las expresiones más frecuentes de hostigamiento relatadas por las activistas eran acoso en diferentes formas (47%), campañas de difamación y acusaciones falsas (34%), regulaciones y legislaciones restrictivas (28%), amenazas de muerte (24%), cargas administrativas o burocráticas excesivas (23%) y criminalización del activismo mediante legislación (21%). Como parte del acoso, el acoso sexual era identificado como una de las principales estrategias para silenciar a las activistas.

Según los datos recogidos por Kvinna till Kvinna, los principales actores perpetradores del hostigamiento eran gobiernos y autoridades, señalados por el 58% de las entrevistadas. Otros actores identificados eran líderes tradicionales y comunitarios (42%), actores religiosos (39%), movimientos anti-género (38%), grupos de ultraderecha o extremistas (32%), partidos políticos (31%), trolls de internet (28%) y familiares (27%). Las amenazas procedentes de movimientos anti-género y de ultraderecha también se ha incrementado de forma significativa respecto a 2021, según la ONG.

**Los principales actores perpetradores del hostigamiento contra activistas eran gobiernos y autoridades, según datos de la sociedad civil**

**Organizaciones de mujeres de múltiples países han reclamado a los Estados defensa de los derechos de las mujeres, apoyo a los movimientos feministas y tolerancia cero con toda forma de ataque**

Estas dinámicas de persecución se dan en un contexto global en que muchos gobiernos están erosionando derechos sexuales y reproductivos y derechos de las personas LGTBIQ+ y de insuficiente abordaje de la violencia de género, de intensificación de la discriminación contra mujeres y niñas por algunos gobiernos, de niveles globales de violencia de género alarmantes, y de incremento de los ataques contra personas LGTBIQ+ en diversos países.<sup>32</sup> Además, en el panorama internacional confluyen también tendencias de erosión de la democracia y de incremento de prácticas de persecución de la disidencia por gobiernos represivos.<sup>33</sup> Son especialmente graves los casos de Afganistán e Irán, en los que los Gobiernos están llevando a cabo procesos de represión extremos contra las mujeres, que han llegado a calificarse de "Apartheid de género". En paralelo, la comunidad internacional instrumentaliza el apoyo a las mujeres afganas e iraníes en la relación con estos Gobiernos. Asimismo, en el contexto de divisiones y confrontación geopolítica global diversos gobiernos desde diferentes narrativas instrumentalizan y convierten los derechos de las mujeres y población LGTBIQ+ en campo de batalla para sus propios intereses.

La Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos también ha advertido que las referencias y medidas específicas de apoyo y protección a las defensoras de derechos humanos en los planes de acción nacional de la agenda sigue siendo limitada. Plantea que el foco de los Estados en participación debe ir acompañado de medidas de prevención de ataques y amenazas,<sup>34</sup> recoge vacíos de protección identificados por defensoras y ha emitido recomendaciones operativas a los Estados. Organizaciones de mujeres de múltiples países han reclamado a los Estados defensa de los derechos de las mujeres, apoyo a los movimientos feministas y tolerancia cero con toda forma de ataque, intimidación o represalia contra mujeres activistas, defensoras o políticas, y recuerdan que los movimientos de mujeres son el núcleo de la agenda mujeres, paz y seguridad.<sup>35</sup> Ese reclamo va de la mano de otras reivindicaciones interrelacionadas, en ámbitos como la prevención de

30. Asamblea General de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Caminos hacia la paz: las defensoras de los derechos humanos en situaciones de conflicto, posconflicto y crisis*, A/78/131, 7 de julio de 2023.

31. Kvinna till Kvinna, *Hope and resistance go together. The state of women human rights defenders 2023*, noviembre de 2023.

32. Amnistía Internacional, *La situación de los derechos humanos en el mundo*, AI, abril de 2024.

33. Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Global State of Democracy Report 2024. Strengthening the Legitimacy of Elections in a Time of Radical Uncertainty*, International IDEA, 2024.

34. Asamblea General de la ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Caminos hacia la paz: las defensoras de los derechos humanos en situaciones de conflicto, posconflicto y crisis*, A/78/131, 7 de julio de 2023.

35. NGOWGWS, *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 de 2024.

conflictos, el desarme, participación de mujeres en negociaciones de paz, justicia y rendición de cuentas y financiación de la paz y no la guerra, entre otros.<sup>36</sup>

## La pérdida de centralidad de la prevención y la participación en la agenda

La agenda mujeres paz y seguridad se ha desarrollado en los últimos años como una herramienta de construcción de paz, con propuestas y acciones encaminadas a la asistencia a las víctimas de los conflictos, a la integración de la perspectiva de género en los esfuerzos de consolidación de la paz y al establecimiento de garantías para la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la construcción de la paz. La agenda mujeres, paz y seguridad nació como una agenda de prevención de conflictos, considerando que la construcción de la paz y el logro pleno de los derechos de las mujeres y la eliminación de las desigualdades de género deben ir de la mano.<sup>37</sup> Sin embargo, en un contexto de creciente conflictividad armada a nivel mundial, en el que se incrementa tanto el número de conflictos armados como la cifra de conflictos de alta intensidad, no se han incrementado los esfuerzos de prevención de conflictos promovidos por la agenda mujeres, paz y seguridad ni tampoco se han consolidado garantías claras para el derecho a la participación de las mujeres en la construcción de la paz.

El surgimiento de herramientas como la nueva agenda de paz del secretario general de la ONU contrasta con la respuesta militarista de los estados frente a las crisis de violencia y la inacción frente a algunas de las violaciones de derechos humanos más graves de los últimos años, como la invasión de Ucrania, el genocidio en Gaza o el conflicto armado en Sudán, por citar algunos de los ejemplos con mayor impacto sobre la población civil que los está padeciendo.

Esta nueva agenda de paz de Naciones Unidas podría ser una buena plataforma para fortalecer una participación activa y significativa de las mujeres y la sociedad civil en la

construcción de la paz a nivel internacional. Esta agenda hace una apuesta clara por el desmantelamiento de las estructuras de poder patriarcal (terminología del secretario general de la ONU) e identifica algunas amenazas a la paz claramente relevantes para las mujeres y la sociedad civil en general, como la violencia que no tiene lugar en contextos clásicos de conflicto armado, la reducción de los espacios de participación para la sociedad civil, la emergencia climática, entre otros y además, apuesta por soluciones globales dirigidas a hacer frente a las causas profundas de la violencia y a no priorizar las respuestas securitarias. Sin embargo, las propuestas contenidas en la nueva agenda de paz adolecen de vaguedad y falta de concreción y contrastan con la contundencia del análisis de contexto.<sup>38</sup>

En paralelo, la participación de las mujeres en la construcción de la paz, y de manera más específica en las negociaciones de paz, está totalmente en riesgo. Aunque durante 2014, 2015 y 2016, coincidiendo con las negociaciones de paz en Filipinas (entre el Gobierno y el grupo armado MILF) y Colombia (entre el Gobierno y las FARC) se vieron algunos avances en participación como consecuencia de los esfuerzos de incidencia de la sociedad civil y la respuesta positiva de algunos gobiernos, en los últimos años la participación de las mujeres en las mesas de negociación continúa siendo muy limitada y continúa sin integrarse la perspectiva de género de forma significativa en las negociaciones. Según recoge el informe del secretario general de la ONU de 2023,<sup>39</sup> en el año 2022, las mujeres participaron como negociadoras o delegadas de las partes en conflicto en cuatro de las cinco negociaciones de paz que estaban lideradas por Naciones Unidas. El porcentaje de representación de mujeres en las delegaciones negociadoras en que había mujeres era del 16% y esto representaba un descenso en comparación con el 19% de 2021 y el 23% de 2020. La participación en procesos de paz en los que Naciones Unidas no desempeñaba un papel de liderazgo era todavía menor. El informe del secretario general de la ONU de 2024 señalaba que tras analizar más de 50 procesos en 2023, de media, las mujeres solo constituían el 9,6 % de los negociadores, el 13,7 % de los mediadores y el 26,6 % de los firmantes de acuerdos de paz y alto el fuego. Además, en el caso de las signatarias de acuerdos esta proporción se reduce al 1,5 % si se excluyen los acuerdos de Colombia.<sup>40</sup>

*La nueva agenda de paz de la ONU podría ser una plataforma para fortalecer una participación activa y significativa de las mujeres y la sociedad civil en la construcción de la paz a nivel internacional*

36. Ibid.

37. Si bien las agendas feministas de las organizaciones impulsoras de la sociedad civil tenían objetivos más ambiciosos como el cuestionamiento del militarismo, la negociación para que se materializara en una resolución del Consejo de Seguridad derivó en los contenidos de la resolución 1325 que no cuestionan el sistema patriarcal militarista internacional.

38. Acheson, R., "Revisión de la Nueva Agenda de Paz y recomendaciones sobre el desarme y la desmilitarización", en Manuela Mesa (coord.) *Anuario CEIPAZ 2023-2024 Oportunidades de paz y lógicas de guerra*, CEIPAZ 2024.

39. Secretario General de la ONU, *Women and peace and security. Report of the Secretary-General*, S/2023/725, 28 de septiembre de 2023.

40. Secretario General de la ONU, *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*, S/2024/671, 24 de septiembre de 2024.

Junto a esta exclusión que afecta a las mujeres involucradas en el ámbito de la negociación, la diplomacia y el liderazgo político, el contexto internacional también se ha tornado hostil para el movimiento feminista y de defensa de los derechos de las mujeres: avance de la extrema derecha, gobiernos misóginos, amenazas a las defensoras de derechos humanos, del medio ambiente y a las constructoras de paz. Así pues, las dimensiones de prevención de la violencia y de participación en la construcción de la paz han quedado desatendidas y debilitadas tras más de dos décadas de implementación de esta agenda. El NGOWGWPS ha advertido también de una reducción en los tres últimos años de las comparecencias de mujeres de organizaciones de la sociedad civil en el Consejo de Seguridad de la ONU, práctica que desde 2015 se había ido consolidando en esta institución.<sup>41</sup> Es urgente, por tanto, recuperar la centralidad de estos dos ejes –prevención y participación– para una plena aplicación de la agenda mujeres, paz y seguridad en las políticas globales de construcción de paz. Se debe garantizar representación de mujeres en todos los espacios de construcción de paz y la propia comunidad internacional debe liderar a través del ejemplo promoviendo la participación de mujeres en tareas de mediación y facilitación. Es fundamental que las agendas de discusión incluyan puntos específicos relativos a la protección de los derechos de las mujeres y las personas LGTBQ+, así como las propuestas originadas desde el propio movimiento de mujeres, para asegurar transformaciones que impacten sobre las desigualdades de género estructurales.

## La cooptación de la agenda mujeres, paz y seguridad, más lejos de la paz feminista

La agenda mujeres, paz y seguridad nace en el año 2000 con el objetivo de fortalecer la integración de los principios de igualdad de género y las propuestas de organizaciones feministas y pacifistas en la construcción de la paz y gracias al impulso de las organizaciones de la

sociedad civil. Sin embargo, en las más de dos décadas de despliegue, la implementación y desarrollo de la agenda ha estado atravesada por los intentos de cooptación por parte de Gobiernos, que han desviado el eje central desde una agenda de construcción de paz hacia una agenda de incorporación de las mujeres en el ámbito de las fuerzas de seguridad y procesos de implementación que con frecuencia han estado marcados por lógicas coloniales y racistas. A lo largo de las dos décadas de existencia, más que un instrumento concertado por todos los actores responsables de su desarrollo y puesta en marcha, las desigualdades de poder han decantado la balanza hacia una implementación burocratizada al servicio de los intereses de los Gobiernos que con frecuencia han instrumentalizado la agenda mujeres, paz y seguridad con compromisos débiles y faltos de concreción que han contribuido a mejorar su imagen en el exterior pero que no han puesto en cuestión las causas estructurales de los conflictos armados y los impactos específicos de género.

*La implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad por los Gobiernos no ha puesto en cuestión las causas estructurales de los conflictos armados y los impactos específicos de género*

En los últimos años diferentes Gobiernos han adoptado un marco para su política internacional conocido como “Política Exterior Feminista” (PEF).<sup>42</sup> Siguiendo la estela de Suecia, que en 2014 fue el primer país en adoptar esta etiqueta, países como Canadá, España, México, Chile, Francia o Luxemburgo entre otros, han adoptado estrategias y definido su política exterior como feminista.<sup>43</sup> La PEF surge casi 15 años después del inicio de la agenda mujeres, paz y seguridad y en parte bebe del impulso que esta agenda proporcionó a la incorporación de los principios de igualdad de género a las políticas de paz y seguridad. Los ministerios de Exteriores han sido los actores con las principales responsabilidades en la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad y, por tanto, ambas agendas confluyen, no solo en lo que respecta a su contenido sino también en los actores responsables de su ejecución y difusión. A las puertas del 25º aniversario de la aprobación de la resolución 1325, la PEF parece estar adquiriendo una mayor preeminencia como marco de acción para algunos Gobiernos. De hecho, el paraguas amplio que proporciona la PEF parecería un marco adecuado para la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad, que es más restrictiva en lo

41. Fessatidis, A., *Protecting Participation: Women civil society at the UN Security Council (January 2023–September 2024)*, NGOWGWPS, 21 de octubre de 2024.

42. Si bien hay diversidad sobre qué permite definir una política exterior como feminista, algunas expertas han señalado que se trataría de “la política de un Estado que define sus interacciones con otros Estados, así como con movimientos y demás actores no estatales, de manera que prioricen la paz, la igualdad de género y la integridad ambiental; consagren, promuevan y protejan los derechos humanos de todas las personas; busquen trastocar las estructuras de poder coloniales, racistas, patriarcales y dominadas por hombres; y asignen recursos significativos, como investigación, para alcanzar esa visión. La política exterior feminista tiene un enfoque coherente en todos sus mecanismos de influencia, anclado en el ejercicio de esos valores a nivel nacional y creado junto con activistas, grupos y movimientos feministas, en casa y en el exterior” (Thompson, L. y Clement, R. (2019). *Hacia una definición de política exterior feminista (Defining Feminist Foreign Policy)*. Washington, DC: International Center for Research on Women.

43. UN Women, *In Brief. Feminist Foreign Policies: An Introduction*, 2022.



## 10 COSAS QUE EL CONSEJO DE SEGURIDAD PUEDE HACER PARA PROTEGER LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

1. Prevenir, evitar y poner fin a los conflictos

2. Reformar el Consejo de Seguridad.

3. Detener las transferencias de armas cuando puedan usarse para actos de violencia de género.

4. Defender los derechos humanos de las mujeres.

5. Promover la justicia reproductiva.

6. Insistir en la presencia de las mujeres en las mesas de negociaciones.

7. Apoyar la acción humanitaria basada en principios.

8. Exigir justicia y rendición de cuentas.

9. Apoyar a los movimientos feministas.

10. Financiar la paz, no la guerra.

NGO WORKING GROUP  
ON WOMEN, PEACE  
AND SECURITY  
20+ YEARS OF ADVOCACY

Fuente: NGOWGWPS

que respecta a su marco de acción. Sin embargo, la expansión del marco de PEF no parece haber fortalecido la implementación de la agenda de construcción de paz feminista. Las políticas de paz no están ocupando un espacio central en los planes de acción gubernamentales y por el contrario, se acentúa el riesgo de invisibilización de la agenda mujeres, paz y seguridad en un contexto internacional marcado por los conflictos armados de alta intensidad, el incremento del gasto militar y el armamentismo por parte de muchos gobiernos, incluyendo países que han adoptado PEFs.

Para dar respuesta al contexto internacional actual marcado por una creciente conflictividad armada, los Gobiernos deberían apostar por políticas públicas de

paz que pongan en el centro las aportaciones de las organizaciones de mujeres en contextos afectados por la violencia. En este sentido, más de 600 organizaciones de la sociedad civil de 110 países presentaron en octubre 10 propuestas que deberían impregnar la implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad y cualquier PEF:<sup>44</sup> 1) Prevenir, evitar y poner fin a los conflictos; 2) reformar el Consejo de Seguridad; 3) detener las transferencias de armas; 4) defender los derechos humanos de las mujeres; 5) promover la justicia reproductiva; 6) insistir en la presencia de mujeres en las mesas de negociaciones; 7) apoyar la acción humanitaria basada en principios; 8) exigir justicia y rendición de cuentas; 9) apoyar a los movimientos feministas; y 10) financiar la paz, no la guerra.

44. NGOWGWPS, *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 de 2024.



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**  
Edifici B13, Carrer de Vila Puig,  
Universitat Autònoma de Barcelona 08193  
Bellaterra (España)  
Tel: +34 93 581 14 14  
pr.conflictes.escolapau@uab.cat  
escolapau.uab.cat

Con el apoyo de:



@escolapau EscolaPau escoladeculturadepau