

Mujeres, paz y seguridad: la igualdad de género en las políticas de paz y seguridad

María Villellas Ariño | Investigadora de la Escola de Cultura de Pau de la UAB e integrante de WILPF | @mariavillellas 

Tema

Dieciséis años después de la aprobación de la resolución 1325 persiste la tensión entre los logros alcanzados en la integración de la igualdad de género en la agenda de paz y seguridad internacional y los numerosos retos pendientes.

Resumen

En octubre del año 2000 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad reconociendo, por un lado, que los conflictos armados tienen impactos de género específicos que han sido invisibilizados e ignorados a lo largo de la historia y, por otro, que las mujeres han hecho importantes aportaciones a la construcción de la paz y que son actores cruciales para el logro de una paz sostenible. Sin embargo, en los 16 años de desarrollo e implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad –concebida inicialmente como una herramienta de construcción de paz desde una perspectiva de género– los avances normativos logrados con la resolución se han dado de bruces con una obstinada realidad en la que las desigualdades de género en el ámbito de la política internacional de construcción de paz apenas se reducen y las mujeres siguen fuertemente excluidas de los puestos de toma de decisión. La distancia entre los compromisos y los logros sigue siendo muy grande y numerosos obstáculos y retos impiden la plena implementación de la agenda. Sin embargo, existen algunos ejemplos de éxito que permiten vislumbrar aquellos aspectos que deberían ser reforzados en el futuro para lograr que la agenda sobre mujeres, paz y seguridad alcance los objetivos que se marcaron con la aprobación de la resolución 1325. La inserción de la resolución 1325 en las políticas de paz y seguridad se ha producido a lo largo de los últimos 16 años en algunos ámbitos tan diversos como la participación de las mujeres en la política institucional, la lucha contra la violencia sexual en los conflictos armados, la regulación a nivel internacional del comercio de armas o los procesos de paz.

Análisis

Las relaciones internacionales y las cuestiones de seguridad internacional han sido tradicionalmente un ámbito profundamente masculino. En su obra pionera *Gender in International Relations. Feminist Perspectives on Achieving Global Security*, Ann Tickner se interrogaba por la ausencia de mujeres entre diplomáticos, soldados y funcionarios internacionales así como por las razones por las que tan pocas mujeres se dedicaban al estudio de la seguridad nacional e internacional. Como ella misma señalaba, las relaciones internacionales son una disciplina construida sin referencias a las vidas y

experiencias de las mujeres. De la misma manera, otra autora crucial como es Cynthia Enloe nos recuerda que para llevar a cabo análisis feministas de las relaciones internacionales debemos seguir el rastro de las mujeres hasta lugares que han sido desdeñados tradicionalmente por los expertos convencionales en relaciones internacionales por ser meramente “privados”, “domésticos”, “locales” o “triviales”.¹ En las últimas décadas, sin embargo, parece haberse abierto una grieta en la roca patriarcal de la política internacional. En 1995 miles de mujeres de todo el mundo lograron articular una agenda para la igualdad de género al amparo de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Mujer celebrada en Beijing, y la Plataforma de Acción de Beijing pasó a convertirse en el documento de referencia para la transversalización de la igualdad de género en todas las áreas de las políticas gubernamentales. Sin embargo, los ámbitos de la paz y la seguridad fueron poco permeables a las exigencias de igualdad del movimiento feminista global e hicieron falta cinco años más y un intenso trabajo de presión para que el Consejo de Seguridad de la ONU acogiera un debate sobre los vínculos entre igualdad de género y paz y seguridad e iniciara una andadura de trabajo sobre esta cuestión.

En octubre del año 2000 el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad reconociendo, por un lado, que los conflictos armados tienen impactos de género específicos que han sido invisibilizados e ignorados a lo largo de la historia y, por otro, que las mujeres han hecho importantes aportaciones a la construcción de la paz y que son actores cruciales para el logro de una paz sostenible. El Grupo de Trabajo de las ONG sobre Mujeres, Paz y Seguridad (NGOWGWPS), coordinado por WILPF, promovió un proceso de incidencia encaminado a que el Consejo de Seguridad de la ONU aprobara una resolución integrando la igualdad de género en el ámbito de acción de esta institución.² La capacidad de *lobby* de estas organizaciones derivó en el anuncio por parte del Gobierno de Namibia –que por aquel entonces presidía el Consejo de Seguridad– de la celebración de una sesión abierta sobre mujeres, paz y seguridad que reunió a expertas y representantes de la sociedad civil. Tras este debate el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1325, la primera de las ocho resoluciones que conforman la denominada agenda mujeres, paz y seguridad.³ La aprobación de la resolución 1325 fue valorada como un enorme éxito de la sociedad civil, que en alianza con otros actores gubernamentales y Naciones Unidas logró que se diera reconocimiento a la importancia que la dimensión de género tiene en las relaciones internacionales y en la agenda de paz y seguridad.

El desarrollo de la agenda posteriormente a la aprobación de la resolución 1325 ha articulado cuatro ejes principales de actuación que han orientado las acciones de

¹ Cynthia Enloe (2014), *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics*, University of California Press.

² En el año 2000 el NGOWGWPS estaba integrado por Amnistía Internacional, Women’s International League for Peace and Freedom (WILPF), International Alert, Women’s Commission for Refugee Women and Children y Hague Appeal for Peace. WILPF es organización de mujeres por la paz fundada en 1915 cuando 1.300 mujeres de 12 países beligerantes y no beligerantes se reunieron en La Haya para exigir el fin de la Primera Guerra Mundial. En la actualidad cuenta con secciones en 33 países además de un secretariado internacional con sede en Ginebra y Nueva York y es una de las principales organizaciones activas en la promoción de la agenda mujeres, paz y seguridad.

³ La agenda está integrada por ocho resoluciones del Consejo de Seguridad: 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015).

Naciones Unidas, los gobiernos y la sociedad civil implicada en su implementación: prevención; participación; protección; y asistencia y recuperación. Estos ejes dan cuenta de lo amplio de la agenda y ponen de manifiesto, tal y como las organizaciones de mujeres y el feminismo académico han defendido históricamente, que el género y especialmente las desigualdades derivadas del sistema patriarcal, están entre las causas y consecuencias de los conflictos armados y la violencia y se manifiestan a lo largo de las diferentes fases de los procesos bélicos, incluyendo en su resolución, así como en los actores que intervienen. La aprobación de la resolución 1325 ha permitido una mayor visibilidad de estas consecuencias de género de los conflictos armados, en intersección con otros ejes de exclusión y desigualdad, así como una mayor atención a los esfuerzos de paz liderados y protagonizados por mujeres en todo el mundo, dando reconocimiento también a la diversidad sexual y de género.

La resolución 1325 se inserta en un marco normativo y político más amplio que se ha desarrollado con la aprobación de las diferentes resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad del Consejo de Seguridad y que incluye otros instrumentos de defensa de la igualdad de género y los derechos de las mujeres como son la CEDAW –incluyendo la Recomendación general número 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos– y la Plataforma de Acción de Beijing, y se ha desarrollado en paralelo a y complementando otras agendas internacionales.⁴

Sin embargo, en los 16 años de desarrollo e implementación de la agenda mujeres, paz y seguridad –concebida inicialmente como una herramienta de construcción de paz desde una perspectiva de género– estos avances normativos se han dado de bruces con una obstinada realidad en la que las desigualdades de género en el ámbito de la política internacional de construcción de paz apenas se reducen y las mujeres siguen fuertemente excluidas de los puestos de toma de decisión.⁵ Además, si bien desde un primer momento la agenda mujeres, paz y seguridad señaló que todos los ámbitos de la construcción de la paz debían incorporar los principios de igualdad e inclusión que caracterizan esta agenda, lo cierto es que algunos asuntos han adquirido mucho mayor peso político. Así ha sido especialmente en el caso de la cuestión de la protección de las mujeres víctimas de los conflictos armados. Este tema ha concitado una mayor atención por parte de los Gobiernos y de Naciones Unidas, relegando a un segundo plano otros ejes como el de la participación y la prevención. De esta manera han persistido análisis y visiones tradicionales que encasillan a las mujeres en la categoría de víctimas a las que se debe garantizar protección, frente a la mirada más amplia que se hallaba en los cimientos de la resolución 1325 y que entroncando con los análisis feministas, partía de la consideración de las mujeres como sujetos autónomos y plurales con capacidad de agencia, integrando las diferentes experiencias de las mujeres en el marco de los conflictos armados, incluyendo como agentes de violencia y, por supuesto, como constructoras de paz, además de como víctimas.

⁴ Manuela Mesa (2015), “XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras en la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad”, Anuario CEIPAZ 2015-1016.

⁵ María Solanas (2015), “Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325”, ARI nº 44, Real Instituto Elcano.

El año 2015 fue de especial relevancia para la agenda mujeres, paz y seguridad puesto que 15 años después de su puesta en marcha la comunidad internacional llevó a cabo un amplio proceso de evaluación que contó con la participación de diferentes actores de Naciones Unidas, de gobiernos y de amplios sectores de la sociedad civil, particularmente del movimiento internacional de mujeres.⁶ El Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325, elaborado por la experta independiente Radhika Coomaraswamy como encargo de Naciones Unidas para evaluar la implementación de la resolución, identificó los numerosos retos pendientes en la implementación de la agenda. Este documento, la más completa y exhaustiva evaluación de la agenda mujeres, paz y seguridad hasta el momento, elaborada mediante un amplio proceso de consultas con todos los actores implicados, incluyendo la sociedad civil, destaca cómo 15 años después la distancia entre los compromisos y los logros sigue siendo muy grande y que numerosos obstáculos y retos impiden la plena implementación de la agenda.⁷

La agenda mujeres, paz y seguridad nació con el objetivo principal de convertirse en una herramienta de construcción de paz efectiva. Sin embargo, la fotografía global de la situación mundial en términos de paz y conflictos no muestra que haya tenido capacidad de transformación e incidencia. El contexto internacional en el que se ha implementado se ha caracterizado por un elevado número de conflictos armados y víctimas mortales relacionadas con estos conflictos, que en los últimos años, y especialmente desde 2013, ha repuntado notablemente, en paralelo a una grave agudización de la violencia terrorista y de la militarización de las políticas antiterroristas, en seria contradicción en numerosas ocasiones con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. La militarización no sólo se ha reflejado en la lucha contra el terrorismo, sino también en el aumento casi constante de los gastos militares durante este tiempo, por ejemplo. Evidentemente, todos estos aspectos tienen notables derivadas e implicaciones de género.

Ésta es por tanto una de las debilidades principales de la agenda, su incapacidad para transformar la política *mainstream* y dejar de ser una retórica que aporta un magnífico lavado de imagen a los gobiernos que la hacen suya sin que apenas deje poso en las políticas concretas. Mientras la igualdad de género y la construcción de la paz no sean compromisos reales y efectivos de los gobiernos difícilmente la agenda sobre mujeres, paz y seguridad logrará materializarse plenamente. Esta debilidad es fruto también de las tensiones que han existido entre los actores responsables de su implementación, especialmente entre la sociedad civil y los gobiernos y actores militares. Si bien inicialmente la sociedad civil tuvo una notable capacidad de liderazgo y fue el trabajo insistente de muchas organizaciones el que dio como fruto la aprobación de la resolución 1325, con el paso del tiempo los gobiernos han logrado hacerse con el liderazgo político, juntamente con Naciones Unidas, dominando el discurso y adaptando la agenda a sus intereses y capacidades. Esto ha conllevado una excesiva

⁶ Mesa (2015), op. cit.

⁷ Radhika Coomaraswamy (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, Nueva York.

burocratización de la implementación de la agenda, en la que con frecuencia los medios han sido presentados como fines, como ilustra –por ejemplo– el hecho de que numerosos gobiernos cuenten con Planes Nacionales de Acción que ni son implementados, ni cuentan con recursos, ni son auditados con transparencia ni de manera participativa. Los Planes Nacionales de Acción son herramientas para la aplicación efectiva de la agenda, pero sin embargo muchos gobiernos han considerado los procesos de elaboración como la propia implementación. Por otra parte, el papel destacado de los actores militares en la implementación de la agenda también ha generado grandes susceptibilidades entre la sociedad civil que ha percibido cómo se ha instrumentalizado la agenda para hacerla equivaler a una mayor presencia de mujeres en las fuerzas de seguridad y dar legitimidad a las respuestas militares en los conflictos internacionales, alejándose de los ideales pacifistas y de promoción del desarme internacional que defienden muchas organizaciones y que tan presentes estuvieron en los momentos fundacionales de la agenda.⁸ La propia aprobación de la resolución 2242 en 2015, con múltiples referencias a la importancia de la intersección entre la agenda mujeres, paz y seguridad y la lucha global contra el terrorismo, evidenció esta distancia entre los actores gubernamentales y amplios sectores de la sociedad civil.

Junto a estas debilidades, quedan importantes retos pendientes, entre ellos uno mayúsculo que es el de la financiación. La falta de fondos para la agenda mujeres, paz y seguridad y en general para las organizaciones de mujeres a nivel global es una lacra persistente y una muestra más de la debilidad de los compromisos gubernamentales. El año 2015 representó una nueva oportunidad perdida en este sentido que, por suerte, todavía hay tiempo de revertir. Naciones Unidas creó el Instrumento Global de Aceleración como un mecanismo de financiación rápida y flexible con el objetivo de facilitar el acceso a fondos por parte de la sociedad civil, puesto que al menos la mitad de los recursos disponibles a través de este instrumento deben estar destinados a su financiación. Sin embargo, según datos del propio Instrumento en julio de 2016 solamente tres gobiernos (Australia, el Reino Unido y Lituania) habían contribuido de manera efectiva al fondo con una cantidad total que apenas superaba los 4 millones de dólares.⁹ Un monto ciertamente escaso para una agenda con vocación global de generar efectos a largo plazo. La falta de fondos es la prueba del algodón de la voluntad política de los gobiernos con la implementación de la agenda, puesto que sin recursos cualquier compromiso se convierte en papel mojado.

Así pues, para evaluar cuál ha sido la capacidad de incidencia de la agenda mujeres, paz y seguridad en la política internacional de paz y seguridad es necesario acercar el *zoom* y atender a ejemplos concretos. Estos ejemplos, algunos notoriamente exitosos, permiten vislumbrar aquellos aspectos que deberían ser reforzados en el futuro para lograr que la agenda sobre mujeres, paz y seguridad alcance los objetivos que se marcaron con la aprobación de la resolución.

La inserción de la resolución 1325 en las políticas de paz y seguridad se ha producido a lo largo de los últimos 16 años en algunos ámbitos tan diversos como la participación

⁸ Cynthia Cockburn (2012), “Snagged on the Contradiction: NATO, Resolution 1325, and Feminist Responses”, Women In Action 2012, Isis International.

⁹ <http://mpf.undp.org/factsheet/fund/GAI00>.

de las mujeres en la política institucional, la lucha contra la violencia sexual en los conflictos armados, la regulación a nivel internacional del comercio de armas o los procesos de paz. Tomemos estos dos últimos ámbitos como ejemplo. La aprobación del Tratado de Comercio de Armas en el año 2013, con la inclusión en su texto de una cláusula que impide a los Estados autorizar las transferencias de armas cuando hay un riesgo de que puedan ser usadas para cometer o facilitar actos de violencia de género o de violencia contra mujeres y menores, mostró la importancia de aplicar la agenda mujeres, paz y seguridad a las herramientas normativas internacionales. Así pues, debería servir de referencia para que otros procesos legislativos internacionales no sean ciegos a las cuestiones de género y, por el contrario, hagan suyos los principios de la resolución 1325.

Trasladándonos a un ámbito diferente, pero ciertamente relevante como es el de los procesos de paz –uno de los ejes vertebradores de los esfuerzos internacionales de construcción de paz– también encontramos algunos ejemplos enormemente ilustrativos de las aportaciones de la agenda mujeres, paz y seguridad. Las investigaciones más pioneras sobre estos procesos de paz demuestran cómo la participación significativa de las mujeres –y de otros grupos de la sociedad civil– tiene impactos positivos en términos de sostenibilidad, incrementa las probabilidades de que se alcancen acuerdos de paz y de que estos sean implementados y sirve no solo para impulsar la firma de acuerdos sino también para superar momentos de estancamiento. Por todo ello, lograr procesos inclusivos en términos de género debería ser una prioridad central para quienes participan en estos procesos.¹⁰ El caso de las conversaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC, uno de los procesos de paz más relevantes de los últimos años, es un buen ejemplo de la integración de la agenda mujeres, paz y seguridad en unas negociaciones.¹¹ En 2014, dos años después del inicio de las negociaciones de paz, las partes acordaron la creación de una subcomisión de género cuyo mandato principal era el de integrar las voces de las mujeres y la perspectiva de género en todos los acuerdos alcanzados, tanto parciales como en un eventual acuerdo final, en la mesa de negociaciones. El establecimiento de la subcomisión fue la respuesta a la exigencia de participación significativa por parte de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y de colectivos LGTBI, que después de décadas de activismo feminista y contra la guerra, articularon sus demandas de inclusión en la Cumbre Nacional de Mujeres y Paz de 2013 bajo el lema “Las mujeres queremos ser pactantes, no pactadas”. La subcomisión de género, que ha sido considerada como un mecanismo de inclusión sumamente innovador, organizó diferentes reuniones con organizaciones de mujeres y de población LGTBI y ha trasladado la perspectiva de género al texto de los acuerdos de paz.¹² En paralelo a la creación de la subcomisión de género, las delegaciones negociadoras reforzaron la presencia de mujeres en sus equipos. Así pues, un proceso de paz que se inició completamente de espaldas a la agenda mujeres, paz y seguridad acabó siendo permeable, lo que sin duda ha tenido y tendrá derivadas positivas.

¹⁰ Marie O'Reilly, Andrea Ó Súilleabháin y Thania Paffenholz (2015), “Reimagining Peacemaking: Women’s Roles in Peace Processes”, International Peace Institute.

¹¹ María Vilellas (2016), “Processos de pau amb perspectiva de gènere. Inclusivitat i participació”, Quadern de Construcció de Pau nº 26, Escola de Cultura de Pau.

¹² Kristian Herbolzheimer (2016), “Innovations in the Colombian peace process”, NOREF.

Como señala Radhika Coomaraswamy en el Estudio Mundial sobre la resolución 1325 “buena parte del progreso realizado hacia la aplicación de la resolución 1325 continúa midiéndose en términos de “intentos iniciales”, en lugar de como “práctica habitual” y así lo ilustra el caso de Colombia, que ante la escasez de ejemplos de integración de la agenda mujeres, paz y seguridad de manera transversal y exhaustiva en negociaciones de paz, se ha convertido en poco tiempo en un ejemplo de referencia a nivel internacional del que otros muchos procesos de paz pueden extraer importantes lecciones. La integración de la agenda mujeres, paz y seguridad dará lugar seguramente a procesos mejores y más sostenibles.

Conclusiones

La aprobación de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad en el año 2000 generó importantes expectativas al tiempo que sirvió para derribar algunos prejuicios persistentes sobre la capacidad de incidencia del movimiento de mujeres en el ámbito de la política internacional, un espacio tradicional y privilegiadamente masculino. A lo largo de 16 años de existencia el movimiento de mujeres ha sido capaz de mantener muy vivas sus exigencias sobre una agenda que considera crucial la intersección de la igualdad de género y la construcción de la paz para el logro de sociedades más justas y pacíficas. Se ha logrado dar visibilidad a cuestiones como los impactos de género de los conflictos armados y a la enorme capacidad de mujeres de todo el mundo para articular propuestas de paz e incluso algunos gobiernos se han atrevido a calificar su política exterior como de feminista (como es el caso de Suecia), recogiendo en ella gran parte de los principios que integran la agenda mujeres, paz y seguridad. Sin embargo, a pesar de los avances positivos los retos y dificultades son enormes y la igualdad de género en el ámbito internacional y de manera específica en la construcción de la paz dista mucho de ser una realidad tangible. Queda pues, un largo camino que recorrer en el que los gobiernos deberían de una vez por todas dar el salto de la retórica a la acción y el compromiso efectivo. Sin la participación de las mujeres y sin el reconocimiento de la diversidad sexual y de género, la construcción de la paz sostenible y duradera no dejará de ser una quimera.