



Mujeres y construcción de paz: Balance y retos pendientes

Manuela Mesa

Introducción

Las mujeres han jugado y juegan un papel clave en la construcción de la paz. Durante la guerra, su lucha por el mantenimiento de la vida por encima de otras cuestiones ha sido clave para enfrentarse a la dinámica del conflicto y para encontrar vías para la paz y la resolución negociada. En los procesos de paz y en la fase de rehabilitación posbélica, las mujeres han desempeñado una labor importante en tender puentes entre los grupos enfrentados y en facilitar la reconciliación en las sociedades rotas y, cuando ha sido necesario, han contribuido al apoyo a las víctimas, a través de la verdad, la justicia y la reparación de los crímenes que la guerra produjo. Y en los tiempos de paz, muchas organizaciones de mujeres han trabajado para prevenir la violencia,

poniendo la defensa de la vida y las relaciones sociales en el centro de las prioridades. Como han demostrado diversas experiencias y análisis, las mujeres tienen una gran capacidad de movilización en torno a asuntos claves relacionados con el sostenimiento de la vida (Magallón, 2006 y 2012). Como afirma Villellas (2010): “El apoyo a las mujeres es una apuesta segura por un conocimiento más amplio e inclusivo sobre lo que realmente está ocurriendo en las zonas en conflicto, así como sobre las necesidades reales de la población víctima de la violencia. Además, supone impactos reales en términos de fortalecimiento del tejido social, mantenido en numerosas ocasiones, aun en sus formas precarias, por las mujeres locales”.

El papel de las mujeres en la construcción de la paz, va más allá de la lucha contra la guerra, sino que incorpora la deconstrucción de formas estructurales de violencia que existen en la sociedad diaria. Se trata de superar el discurso que aboga por el uso de la violencia como algo inevitable, que se basa en valores tradicionalmente asociados a la masculinidad, que priman la agresión para conquistar al enemigo y la utilización del cuerpo de la mujer como arma de guerra y como una forma de humillar al otro.

Por esta razón, como plantea la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre mujer, paz y seguridad: “la paz está intrínsecamente unida a la igualdad entre hombres y mujeres” y el “acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad”.

Existe un número importante de mujeres y organizaciones de mujeres que han destacado por su contribución a la construcción de paz. Algunas de ellas han obtenido el reconocimiento social y político, como en el caso de los Premios Nobel de la Paz.¹ Recientemente, en 2011 Ellen Johnson Sirleaf, Leymah Gbowee y Tawakel Karman recibieron el Nobel de la Paz “Por su lucha sin violencia por la seguridad de las mujeres y el derecho de la mujer a participar plenamente en la labor de consolidación de la paz” (Nobel Foundation, 2011). Otras mujeres han encontrado el reconocimiento por su contribución a la paz en sus países o redes que han valorado sus trayectorias, su valentía, la promoción del diálogo y de otras estrategias de no violencia².

Sin embargo, la gran mayoría de mujeres que trabajan por la paz son ignoradas y sus contribuciones no son tenidas en cuenta por aquellos que toman las decisiones. Cuando se inician los procesos de negociación, o bien cuando se decide la guerra o el fin de las hostilidades, cuando se firman los acuerdos de paz, o se decide cómo reconstruir las sociedades rotas tras la guerra y cómo sentar las bases institucionales y jurídicas para lograr una paz sostenible y duradera, las mujeres son habitualmente ignoradas y excluidas de los procesos de toma de decisiones. Por lo tanto sus necesidades, aportaciones y visiones no suelen ser tenidas en cuenta. Esto no sólo es injusto y supone una pérdida de capacidades y de conocimientos, sino que es muy grave, dado que las cuestiones de seguridad tienen importantes implicaciones para las mujeres y, por ello, éstas no deberían estar ausentes de las negociaciones de paz, ni de la posterior fase de rehabilitación.

Se han realizando pequeños avances en estos años. Según el Informe del Secretario General de Naciones Unidas (S/2011/598) en Colombia, Kenia y las Islas Salomón, las mujeres fueron incluidas en los equipos que elaboraron las Comisiones de la Verdad y en las instituciones creadas para promover la reconciliación. También en la OSCE ha aumentado la presencia de mujeres dentro de las estructuras ejecutivas y en la dirección de algunos programas. En Filipinas, se designó a una mujer para participar en las negociaciones de paz de julio de 2010; y de los 12 negociadores participantes en el proceso, cinco fueron mujeres. Islandia y Suecia han ofrecido asesores de género en diversas misiones de Afganistán y han organizado cursos para el personal desplegado en el país. En Colombia se ha creado la Comisión Nacional de Género para investigar y documentar la discriminación en las acciones de la judicatura y promover la igualdad de oportunidades entre los funcionarios públicos. Y el Fondo para Consolidación de la Paz de Naciones Unidas destinó cinco millones de dólares para promover la inclusión de la dimensión de género en los programas de rehabilitación posbélica y la construcción de la paz.

Es necesario un compromiso real, tangible y visible para lograr la inclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. La ausencia de mujeres en este ámbito obedece a muchos factores, pero uno de los más importantes es la falta de voluntad política para

promocionarlas. Los principales obstáculos que encuentran las mujeres en su trabajo por la paz se relaciona por una parte con las normas sociales patriarcales que refuerzan los tradicionales roles de género y hacen muy difícil que las mujeres puedan participar. A menudo se acepta su papel en los procesos de reconciliación en el ámbito familiar, pero cuando el activismo va más allá de los círculos familiares, se trata de impedir por las propias familiar o por los líderes religiosos. La situación de pobreza y exclusión que sufren las mujeres, la falta de acceso a la educación también supone un obstáculo importante. Por ello, es preciso trabajar a favor de una mejora de los derechos humanos de las mujeres, desde una perspectiva que preste atención a los derechos sociales, culturales y económicos. Y lograr un mayor apoyo a las organizaciones de mujeres que defienden sus derechos y promueven su capacitación (Cardona et al, 2012:31).

La falta de reconocimiento del papel que juegan las mujeres en la construcción de la paz, no debe llevar a posiciones esencialistas que plantean que las mujeres por el mero hecho de serlo, son pacíficas o hacen una apuesta por la paz. La realidad es mucho más compleja y este es un estereotipo que es importante evitar: ni todas las mujeres son pacíficas, ni todos los hombres son violentos (Martinez-López, 2000: 25; Magallon, 2012). Como se plantea desde la perspectiva feminista, es necesario un cambio de paradigma que deslegitime las desigualdades que se encuentran en la base de los conflictos armados actuales y un cambio en el sistema de valores y creencias. La construcción de la paz requiere de la contribución de hombres y mujeres y esto implica que las mujeres deben participar en los espacios de toma de decisiones.

Las organizaciones de mujeres y la construcción de la paz

Las organizaciones de mujeres han ido incorporando progresivamente en su agenda las cuestiones relacionadas con la paz y el desarrollo y la seguridad y con el paso del tiempo han ido dando a sus acciones un carácter más internacional. Se ha ido constituyendo un movimiento internacional de mujeres que trata de que las voces de las mujeres sean oídas en los foros internacionales. Este emergente movimiento internacional de mujeres ha logrado que las cuestiones de género pasen a formar parte de la agenda internacional. Es lo que ha sido

denominado por algunas autoras, el “feminismo internacionalista, transnacional y global”, que se define como “un feminismo que tiene la convicción de que decidir sobre cuestiones internacionales, en particular sobre la guerra y la paz, forma parte de lo que significa una igualdad plena entre hombres y mujeres” (Magallón, 2012: 139). Este movimiento tiene su origen en el Congreso de la Haya que mostró la voluntad de las mujeres de actuar y de intervenir en el ámbito internacional, tratando de establecer mecanismos de arbitraje para regular las disputas entre los países y evitar la guerra, que ya había comenzado. En palabras de Carmen Magallón (2012: 140): “Y adquirió nuevamente relevancia con la aprobación en el 2000 de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad y que fue el resultado del trabajo durante años de las organizaciones sociales, las organizaciones de mujeres para lograr que las cuestiones de género se introdujeran en la agenda internacional”.

Las organizaciones de mujeres se caracterizan por una gran resiliencia, compromiso, creatividad y resistencia. Se trata de resistencia no entendida como un concepto teórico, sino como una actitud que permite construir un pensamiento colectivo a partir de la acción. También las organizaciones de mujeres que trabajan por la paz se caracterizan por su capacidad para crear redes basadas en el intercambio y en la reciprocidad y para construir puentes sobre las divisiones sociales y políticas. Esto constituye una valiosa contribución a la paz porque transforma las estructuras, las competencias, las actitudes y las prácticas y establece los fundamentos para el trabajo local y global que requiere la construcción de la paz.

Aunque los retos siguen siendo enormes, el movimiento global de mujeres ha cosechado algunos logros que es importante mencionar. Entre ellos, el incremento del número de organizaciones de mujeres y su capacidad para actuar es una señal de cambio, que empodera a las mujeres y favorece su participación en el ámbito político. Además, el establecimiento de alianzas entre los diferentes grupos, les ha permitido trabajar en un número amplio de temas y ampliar el impacto de sus acciones. Se han producido pequeños avances en los procesos de diálogo y de negociación de la paz, donde se ha logrado la participación de las mujeres, como en el caso de Somaliland o Nepal, aunque haya sido en una posición secundaria o informal³. Se ha avanzado en el

número de mujeres que han sido candidatas a las elecciones y en su representación en el cuerpo legislativo. Esto ha sido mayor en aquellos países que establecieron cuotas para las mujeres. Es necesario un mayor apoyo a las mujeres que son elegidas para conseguir la inclusión de la perspectiva de género en los procesos políticos y legislativos (Naciones Unidas, 2010).

Por último, se ha reforzado la presencia de mujeres en las misiones de paz. En los últimos cinco años, se ha duplicado su número pasando de 833 a 12.867 personas, lo que supone alrededor de un 6%. Nigeria e India son los países que están aportando más mujeres a las misiones de paz. En la misión en Liberia, el 14% fueron mujeres y además la misión estuvo dirigida por la danesa Margrethe Loj. Esta unidad trabajó con la policía local y recogió informes sobre los abusos sexuales y se ocupó de promover el reclutamiento de mujeres de Liberia para la policía. Actualmente en Liberia, del total de 2.019 policías el 15% son mujeres. Para conectar con la población liberiana, la unidad organizó un festival indio: Bollywood, sesiones de baile y la adopción de una escuela y de un orfanato, como una manera de crear confianza entre la población. "Necesitamos saber el impacto que este tipo de acciones tienen" afirma Carole Ducen, la asesora de género en la Misión de Naciones Unidas en Liberia. Sin embargo, sin ninguna duda es una manera de contribuir a otra forma de actuar por parte de los cascos azules.

Liberia, es uno de los países líderes que se pone como ejemplo de la aplicación de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad. Después de 12 años de guerra civil, Ellen Johnson-Sirleaf fue elegida la primera mujer presidente, se creó un Ministerio de Género y Desarrollo y se adoptó un Plan de Acción en 2009 para abordar las desigualdades de género, creando un marco legal que aumentaba, por ejemplo, la pena máxima por violación y que garantizaba los derechos de las mujeres a la propiedad. En 2011, Ellen Johnson-Sirleaf y Leymah Gbowee, pacifista y líder del movimiento pacifista de mujeres que llevó a la final de la segunda guerra civil en Liberia en 2003, fueron galardonados con el Nobel de la Paz junto con Tawakkul Karman, "por su la lucha no violenta por la seguridad de las mujeres y por los derechos de las mujeres a la plena participación en la obra de construcción de la paz".

También se observa una mejora en la situación de la mujer en algunos países en situación posbélica. Este ha sido el caso de Sierra

Leona, en el que se ha realizado cambios relevantes en relación a estatus y representación de la mujer en los ámbitos políticos, con una representación en el parlamento del 16% (www.dinoalaviolencia.org/factsheet). Muchas mujeres en Liberia señalan que la Resolución 1325 ha sido muy importante para ellas: “porque puede ser utilizada para que nuestro gobierno nos escuche”.

Una de las organizaciones más destacadas en el ámbito de la paz es la *Women League for Peace and Freedom (WILP)*, la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad creada en la Haya en 1915. La historia de esta organización ha sido una referencia para los movimientos de mujeres y los movimientos pacifistas. Nació bajo la presidencia de Jane Addams, una sufragista y antimilitarista estadounidense que promovió el I Congreso Internacional de Mujeres por la Paz en 1915, cuando la I Guerra Mundial ya había comenzado. Este Congreso reunió a un millar de mujeres, representando a unas 150 organizaciones de 12 países, beligerantes y neutrales, con el fin de elaborar una estrategia de paz y protestar contra la locura y el horror de la guerra y hacer un llamamiento a la mediación inmediata de los países neutrales (Magallón, 2006: 51-57; Magallon, 2012). Desde entonces, WILPF es una organización internacional que juega un papel clave en la defensa del multilateralismo, por el desarme y una mayor participación de las mujeres en la construcción de la paz. Cuenta con secciones nacionales en más de 40 países y una Secretaría Internacional con sede en Ginebra y Nueva York para hacer seguimiento e incidencia en Naciones Unidas. En el caso de América Latina, WILPF tiene presencia en Colombia, Bolivia, Costa Rica.⁴

Los ejes de su programa se centran en los siguientes ejes: 1) Cuestionar el militarismo, a partir de programa “*Reaching Critical Will*”.⁵ 2) Invertir en paz con el programa *PeaceWomen*⁶ 3) Fortalecer y reformar el multilateralismo.

WILPF a lo largo de esto casi cien años ha jugado un papel muy relevante en el ámbito de Naciones Unidas, donde ha tenido una presencia importante en los distintos foros relacionados con la paz y el desarme. Ha establecido alianzas con otros movimientos y organizaciones en el trabajo por la paz y en el desafío del militarismo y en un mayor reconocimiento sobre la contribución de las mujeres a la paz. Además, es una organización que ha sabido combinar con gran

sabiduría el trabajo de base, con las campañas de acción⁷. Y al mismo tiempo hace un trabajo de incidencia importante en la denuncia sobre la violencia que sufren las mujeres. WILPF ha realizado un trabajo relevante en torno a la Resolución 1325, promoviendo su aprobación en el Consejo de seguridad y posteriormente haciendo seguimiento sobre su grado de aplicación en aquellos países que cuentan con Planes de Acción.⁸ Uno de los informes recientes que ha publicado el programa *Peacewomen* hace un seguimiento de la incorporación del lenguaje de género en el Consejo de Seguridad, como un indicador del grado de atención y tratamiento que se hace sobre estas cuestiones (Butler et al, 2010). El lenguaje que se utiliza en las diferentes resoluciones, es un indicador del grado de atención que presta a las cuestiones de género y sobre su grado de incorporación a los programas, estrategias o planes que se llevan a cabo.

La violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres, es quizás la violación a los derechos humanos más extendida actualmente, que devasta vidas, fractura comunidades y detiene el desarrollo. Adopta múltiples formas y se produce en muchos lugares: violencia en el hogar, abuso sexual contra las niñas en la escuela, acoso sexual en el trabajo, violación a manos de esposos o desconocidos, en campos de refugiados o como táctica de guerra⁹. La violación como método de guerra es una práctica habitual en los conflictos armados. Suele tener la intención de aterrorizar a la población, causar rupturas en las familias, destruir a las comunidades y, en algunos casos, cambiar la composición étnica de las siguientes generaciones. A veces se utiliza también para infectar deliberadamente a las mujeres por VIH o causar la infertilidad entre las mujeres de la comunidad que se pretende destruir.

Aproximadamente entre 250.000 y 500.000 mujeres y niñas fueron violadas en el genocidio de Ruanda en 1994. Los organismos de las Naciones Unidas calculan que más de 60.000 mujeres fueron violadas durante la guerra civil en Sierra Leona (1991-2002), más de 40.000 en Liberia (1989-2003), hasta unas 60.000 en la ex Yugoslavia (1992-1995). En el este de la República Democrática del Congo, han sido denunciados, desde 1996, al menos 200.000 casos de violencia sexual,

en su mayoría ejercida contra mujeres y niñas, aunque se cree que la cifra real es mucho más alta. (www.dinoalaviolencia.org).

El conflicto armado tiene un impacto específico en las mujeres, lo que se ha llamado el “impacto diferencial”, debido a los riesgos específicos y a las cargas extraordinarias que se les impone a las mujeres, por el hecho de serlo. Como afirma Margot Wallström, Representante Especial de las Naciones Unidas sobre violencia sexual: “Es más peligroso ser una mujer que va a buscar agua o a recoger leña que un combatiente en la línea de fuego”.

Y además, con frecuencia se entrecruzan las violencias, y así la exclusión y la discriminación propia de las sociedades tradicionales, acaba retroalimentándose con las formas de violencia específicas del conflicto armado. Cuando termina la guerra, persisten los efectos de la violencia sexual en la forma de embarazos no deseados, enfermedades de transmisión sexual y la estigmatización. La violencia sexual generalizada de por sí, puede continuar o incluso incrementarse después de la guerra como consecuencia de la inseguridad y la impunidad. Y para atender a las necesidades de los sobrevivientes, que incluyen atención médica, tratamiento del VIH, apoyo psicológico, asistencia económica y las vías jurídicas de reparación, hacen falta recursos que no tienen muchos de los países que acaban de salir de un conflicto.

Asimismo, se observa una carencia de instrumentos conceptuales específicos que permitan una ajustada valoración de la situación de violencia ejercida sobre las mujeres y por tanto una prevención adecuada de la misma. Así, la invisibilidad y el no reconocimiento de las violencias que sufren las mujeres en los conflictos armados, tiene como consecuencia que no existan políticas públicas específicas orientadas a atender sus necesidades.

Se han producido cambios en las leyes nacionales e internacionales para tratar de erradicar la violencia sexual, pero estos han sido relativamente recientes. No fue hasta la década de los noventa, cuando como consecuencia de las violaciones masivas de mujeres que se produjeron en la ex Yugoslavia, Ruanda y Sierra Leona cuando el Consejo de Seguridad definió la violencia sexual como un delito. Los tribunales *ad hoc* para la Ex Yugoslavia y Ruanda incluyeron la violación como crimen de lesa humanidad y se incluyeron disposiciones que reflejaban las

implicaciones de género en los conflictos armados y la importancia de diseñar procesos de reparación para las mujeres y las niñas, a partir del Derecho Penal Internacional. En 2002, con la creación de la Corte Penal Internacional, se incluyó la violencia sexual como delito definida como: “se entiende por crimen de lesa humanidad la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada u «otros abusos sexuales de gravedad comparable» cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático.”

Por su parte el Consejo de Seguridad ha aprobado diversas resoluciones complementarias: la resolución 1820 (2008), la resolución 1888 (2009) y la resolución 1889 (2009), resolución 1960 (2010), que plantean la necesidad de que los gobiernos protejan a las mujeres y niñas contra la violencia sexual y de poner fin a la impunidad de los perpetradores. Asimismo, se otorga al personal de mantenimiento de la paz el mandato de proteger a las mujeres y el establecimiento de disposiciones sobre vigilancia, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos armados.

En Abril de 2010 se nombró un Representante Especial sobre Violencia Sexual en los conflictos armados¹⁰. Su función es impulsar las medidas encaminadas a poner fin a estas formas de violencia, coordinando las iniciativas nacionales e internacionales para perseguir a los perpetradores, estableciendo un sistema de seguimiento sobre el terreno y elaborando informes que permitan contar con datos sobre el estado de la cuestión. En enero de 2012 se presentó el Primer Informe sobre Violencia Sexual relacionada con los conflictos (A/66/657-S/2012/33), en el que se hace un balance de la situación. Entre los países en conflicto en los que se registran casos de violencia sexual se encuentran: Colombia, Costa de Marfil, República Democrática del Congo, Libia, Myanmar, Somalia, Sudan del Sur, Sudán (Darfur). Los países en procesos de rehabilitación posbélica que presentan situaciones de violencia sexual según el informe son: República Centroafricana y el Chad, Nepal, Sri Lanka, Bosnia Herzegovina, Liberia, Sierra Leona y Timor Este. El informe hace una serie de recomendaciones para prevenir la violencia sexual, que debería ser seguidas por los Estados miembros: 1. Se propone promover la capacitación en materia de violencia sexual en los conflictos. 2. La creación de indicadores de alerta temprana. 3. Los acuerdos de paz y de cese el fuego deben incluir la

erradicación de la violencia sexual. 4. Promover estrategias integrales para combatir la violencia sexual. Y por último dotar los programas de la financiación suficiente.

Todos estos avances en el terreno institucional son importantes pero no han impedido sin embargo que la violencia contra las mujeres se siga utilizando como arma de guerra, al tiempo que se iban aprobado estas resoluciones. Los cambios en las leyes nacionales e internacionales para castigar y erradicar la violencia sexual, no son suficientes sino se logra un cambio radical en la actitud de las personas hacia el abuso sexual de las mujeres.

También la eliminación de la impunidad es esencial para prevenir los delitos y la violencia sexual. Para ello es necesario fortalecer los sistemas judiciales nacionales para que incluyan estos delitos y mejorar el apoyo a las víctimas y la protección de los testigos. También, es necesario que esta dimensión adquiera una mayor relevancia en el ámbito de la jurisdicción internacional. Una de las propuestas que se ha hecho por parte de las organizaciones sociales, ha sido crear “listas de la vergüenza” de aquellos países cuyos gobiernos no son capaces de proteger a las mujeres de la violencia sexual, para forzar a que se adopten medidas en el ámbito internacional.

Para las organizaciones de mujeres poner fin a esta situación es urgente. No se puede permitir que se sigan produciendo violaciones masivas, como en el caso de la República Democrática del Congo, mientras se sigue hablando en los foros internacionales sobre este tema. Por el momento, no ha sido posible evitar que se sigan produciendo abusos sexuales en las países en guerra y en situación posbélica y esta situación extiende una enorme sombra sobre las instituciones creadas para proteger a las mujeres de estas formas de violencia.

La inclusión de las cuestiones de género en la agenda internacional

La inclusión de la dimensión de género en la agenda internacional de paz y seguridad ha sido un largo proceso que cuenta ya con más de cuatro décadas de historia. Naciones Unidas, la Unión Europea y otros

organismos internacionales han ido introduciendo paulatinamente distintas leyes, resoluciones, directivas que conforman un amplio marco normativo sobre mujer, conflicto y construcción de la paz.

Los primeros esfuerzos para abordar la situación de las mujeres en los conflictos armados fue realizada por la Comisión sobre la Condición de la Mujer en 1969, en el que se planteó la necesidad de prestar una atención especial a las mujeres y las niñas en las situaciones de emergencia y en el transcurso de la guerra. En la década de los setenta, con la celebración la *Primera Conferencia Internacional de la Mujer* (1975), que dio paso a la *Década de la Mujer en Naciones Unidas* (1975-1985). En 1982 se aprobó la Resolución 3763 de la Asamblea General de la ONU sobre la *Participación de la Mujer en la Promoción de la Paz y la Cooperación Internacional*.

Desde entonces se han realizado cuatro Conferencias de Naciones Unidas sobre la Mujer, estableciendo vínculos entre la igualdad de género, el desarrollo y la paz. Estas se han realizado en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). Se han elaborado un número importante de documentos, declaraciones y propuestas que han sido claves para crear un marco normativo sobre mujer, paz y seguridad. Y se han abordado un número amplio de cuestiones que conforman y definen el papel de las mujeres en la construcción de la paz en el ámbito internacional y local.

Y por último, la aprobación en 2000, de la Resolución 1325 supuso un punto de inflexión importante en el reconocimiento del papel de las mujeres en la construcción de la paz.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)

La aprobación en 1979 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) fue la culminación de los esfuerzos realizados en la lucha por la igualdad y en promover los derechos de las mujeres. El activismo de muchas mujeres en todo el mundo, organizadas en grupos y movimientos a favor del reconocimiento de sus derechos fue muy importante para creación y puesta en marcha de esta Convención. La Convención

establece no sólo una declaración internacional de los derechos de las mujeres, sino también un programa de acción para que los Estados garanticen la aplicación de esos derechos. Los países que ratifican la Convención están legalmente obligados y comprometidos a poner dichas provisiones en práctica, promoviendo cambios en sus legislaciones nacionales, estableciendo los mecanismos, que aseguren la efectiva protección de las mujeres contra la discriminación. También se comprometen a presentar informes nacionales (al menos una vez cada cuatro años), donde expliquen las medidas que han adoptado para cumplir las obligaciones impuestas por el tratado. Hasta el momento la Convención ha sido ratificada por 188 países. El texto de la Convención no tiene ningún artículo específico referido a la violencia contra las mujeres, pero esta cuestión ha estado muy presente desde 1992, cuando el Comité adoptó la Resolución *La violencia contra la mujeres*, que establecía la inclusión de información sobre la situación de las mujeres en las zonas en conflicto en los informes anuales, así como las medidas adoptadas por los Estados para prevenir y protegerlas de la violencia.

La IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing (1995)

Sin embargo, no será hasta la IV Conferencia Internacional de las Mujeres celebrada en Beijing en 1995 en la que se inicie una línea de trabajo sobre mujer y conflictos armados, que vinculó a numerosas organizaciones de mujeres, con organizaciones de desarrollo y otros actores. Se determinó que los efectos de los conflictos armados sobre la mujer constituían una esfera de especial preocupación, que requería la atención de los gobiernos y de la comunidad internacional, y se subrayó la necesidad de promover la participación de la mujer en la resolución de los conflictos en los niveles de toma de decisiones. Se creó una Plataforma de Acción que propuso una serie de objetivos estratégicos para prevenir la violencia contra las mujeres y se hizo un llamamiento internacional para reforzar estas normas en el Derecho Internacional. En 1998, durante su 42^o período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas examinó la cuestión de la mujer y los conflictos armados y propuso que los gobiernos y la comunidad internacional adoptaran nuevas medidas para acelerar la consecución de los objetivos estratégicos de

la Plataforma en esta esfera, incluida la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y los programas pertinentes.

En 1994, la Comisión de Derechos Humanos designó un Representante Especial sobre la violencia contra las mujeres, que recogió los abusos sexuales y la violencia que sufren las mujeres en los conflictos armados y esta información contribuyó a una mayor comprensión de la problemática y a dejar constancia de la necesidad de intervenir. Los representantes especiales para la ex Yugoslavia, Ruanda, República Democrática del Congo han informado sobre la violencia sexual que se produce como un patrón habitual de comportamiento de los actores armados. Por su parte, en otros ámbitos como el humanitario, o en el relativo a los desplazados y refugiados han ido incluyendo poco a poco el enfoque de género.

Otras reuniones y declaraciones siguieron a las de la Conferencia de Beijing, como la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la Participación de las Mujeres en la Resolución pacífica de los conflictos* (2000); la *Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia para la Incorporación de la perspectiva de género en las Operaciones Multidimensionales de Apoyo a la Paz* (2000). Hasta que en el año 2000 se aprueba la Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

La Resolución 1325 sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz

En 2000 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad. Esta Resolución fue el resultado del trabajo de muchas organizaciones que durante años trabajaron intensamente para que la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad estuvieran en la agenda internacional. La Resolución 1325 supuso un avance importante al abordar de manera conjunta el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres y el papel que ellas juegan en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica. De manera específica la Resolución resalta:

- Insta al Secretario General de la ONU y a los Estados miembros a garantizar un aumento en la representación de las mujeres

en todos los ámbitos de construcción de la paz, incluyendo la prevención, la gestión y la Resolución de los conflictos, así como en el papel de enviadas especiales, o en misiones de buenos oficios.

- Expresa la voluntad del Consejo de Seguridad de incorporar la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Pide que se dote a los Estados de materiales para la formación en materia de protección de las mujeres y que se incremente la dotación de recursos para esta formación.
- Pide a todos los actores involucrados en unas negociaciones de paz la inclusión de la perspectiva de género en los acuerdos de paz.
- Llama a todas las partes involucradas en los conflictos a la adhesión al derecho internacional, el fin de la impunidad y la adopción de medidas para proteger a las mujeres.
- Enfatiza la naturaleza civil de los campos de personas refugiadas.
- Alienta a considerar las necesidades de las mujeres y las personas dependientes en los procesos de Desarme, Desmovilización y Reintegración.
- Expresa la voluntad de garantizar que las misiones del Consejo de Seguridad de la ONU tengan en cuenta la dimensión de género y lleven a cabo interlocuciones con los grupos de mujeres locales e internacionales.
- Solicita al Secretario General que lleve a cabo un estudio y un informe sobre el impacto de los conflictos en las mujeres y el papel de las mujeres en la construcción de la paz.

En 2002, el Secretario General encargó un estudio sobre "Mujeres, Paz y Seguridad" que documentó la experiencia de las Naciones Unidas y analizó el impacto de los conflictos armados sobre las mujeres dentro de marco legal internacional. También examinó la perspectiva de género en los procesos de paz, en las misiones de paz, en las operaciones humanitarias, de reconstrucción y de rehabilitación. Los resultados del informe, que contó con el apoyo de UNIFEM, permitieron profundizar sobre el impacto de los conflictos de manera desigual sobre hombres y mujeres y aportaron muchos ejemplos de cómo las mujeres en las zonas

de conflicto hacían una contribución fundamental en la seguridad y el bienestar de sus comunidades.

Desde el año 2004, el Secretario General de la ONU ha publicado un informe anual de seguimiento de la implementación de la Resolución 1325, con especial énfasis en el ámbito de las Naciones Unidas. Estos informes permiten contar con un análisis sobre el estado de la cuestión, y en ocasiones ofrecer propuestas y recomendaciones para los Estados Miembros. Por ejemplo, el informe del Secretario General presentado en abril de 2010 recomendó un conjunto de indicadores sobre la aplicación de esta Resolución, que detallaremos más adelante.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó en el año 2008, *la Resolución 1820 sobre la violencia sexual como arma de guerra*, y en el año 2009 dos resoluciones más, la 1888 que concreta los compromisos adquiridos mediante la Resolución 1820, y la 1889 que hace lo mismo con la Resolución 1325. Es decir, que mientras la Resolución 1325 ofrecía el marco general de actuación y constituía la primera aproximación a la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad, la 1820 hace referencia a una única cuestión de las abordadas por la 1325 —la violencia sexual como arma de guerra— y la 1888 y 1889 concretan posibles pasos y medidas para garantizar el cumplimiento de las anteriores resoluciones.

Las cuatro resoluciones deben ser entendidas de manera complementaria, puesto que tras la aprobación de la Resolución 1820, la violencia sexual como arma de guerra ha adquirido una importancia creciente en los debates públicos.

Como veremos más adelante, la Resolución 1325 se ha convertido en una herramienta para los grupos de mujeres para hacer incidencia a sus gobiernos y para promover un movimiento internacional de mujeres que trabajan por la paz.

La Declaración de Beijing+15

En marzo de 2010 se realizó la a revisión de la Declaración de Beijing+15 en su quinceavo aniversario de su aprobación. En esta reunión se reconoció los avances que se han producido en la creación de mecanismos institucionales para la igualdad de género y en el incremento de

leyes para proteger a las mujeres contra violencia. Sin embargo, la falta de aplicación de estas leyes hace que la violencia contra las mujeres se siga perpetuando, sin que se experimenten cambios sustanciales en la vida diaria de la mayoría de ellas. La violencia contra las mujeres fue calificada como una “pandemia global” y un gran obstáculo para el progreso en general.

El empoderamiento de las mujeres requiere de un enfoque sectorial, que está todavía muy lejos de conseguirse (E/CN.6/2010/L1). Se señalan entre los principales obstáculos para la aplicación de las leyes y políticas, la escasez de recursos y la insuficiencia de datos sobre la violencia contra la mujeres, así como la falta de seguimiento y evaluación de muchos de los programas (E/CN.6/2010/CRP.10).

Durante 2010 se pusieron en marcha numerosas iniciativas. Naciones Unidas lanzó la Campaña *UNITE to End Violence against Women* (Unidos para poner fin a la Violencia contra las Mujeres)¹¹ y esta cuestión también fue abordada en la Asamblea General de Septiembre de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, dada que éstos estaban inextricablemente unidos a las medidas que se plantean en la Plataforma de Acción de Beijing.

La creación de ONU-Mujeres

Poco después, en julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, definida como la entidad de la ONU para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. ONU- Mujeres unificó a las diferentes Agencias de Naciones Unidas que se ocupaban de género. Presidida por la ex presidenta chilena Michelle Bachelet, tiene el mandato de mejorar la coordinación y la rendición de cuentas sobre el empoderamiento de las mujeres y la igualdad en el sistema de Naciones Unidas. Las principales funciones de ONU Mujeres son:

- Dar apoyo a las entidades intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas y estándares y normas mundiales.
- Dar asistencia a los Estados Miembros para implementar esos estándares, dando cuando sea necesario el apoyo técnico y finan-

ciero adecuado para ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil.

- Hacer que el sistema de la ONU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el monitoreo continuo de los progresos dentro del sistema.

Durante años, Naciones Unidas ha tenido serias dificultades para promover la igualdad de género, por los obstáculos financieros y la falta de compromiso de los gobiernos. Con la creación de ONU Mujeres, en palabras de su presidenta: “La igualdad de género tiene que ser una realidad vivida”¹².

El décimo Aniversario de la Resolución 1325 sobre Mujer, Paz y Seguridad

En octubre de 2010 se celebró el décimo Aniversario de la aprobación de la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad por el Consejo de Seguridad. Fue un momento importante, en el que se hizo un balance de los logros alcanzados hasta el momento y se realizaron algunas propuestas para el futuro. La peculiaridad de la Resolución 1325 era que había sido aprobada por el Consejo de Seguridad, lo que podría darle más relevancia, así como la exigencia de que anualmente el Secretario General de Naciones Unidas tuviera que presentar un informe sobre el estado de la cuestión. Además tenía el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil, que durante años habían trabajado para que las cuestiones de género, paz y seguridad se abordasen en el marco de Naciones Unidas. Y por último, la Resolución planteaba que aquellos países que la adoptasen, tenían que elaborar un Plan de Acción que permitiera operacionalizar y poner en práctica medidas concretas en el ámbito de la prevención, protección y participación de las mujeres en la construcción de la paz.

Hasta la fecha, 35 países cuentan con Planes de Acción¹³, entre los que se encuentran: Austria, Australia, Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Canadá, Chile, Costa de Marfil, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Guinea, Guinea Bissau, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Liberia,

Nepal, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Democrática del Congo, Ruanda, Senegal, Serbia, Sierra Leona, Suecia, Suiza y Uganda. En América Latina, tan sólo Chile cuenta con un Plan de Acción, aunque en otros países como Colombia, la Resolución 1325 ha sido un instrumento importante para incluir las cuestiones de género en las negociaciones de paz¹⁴.

Los Planes de Acción han sido una herramienta de trabajo relevante para las organizaciones de mujeres, que les ha permitido discutir con sus gobiernos algunas cuestiones relevantes relacionadas con el género y los conflictos y hacer un seguimiento del grado de aplicación del documento. El proceso de elaboración de los Planes de Acción y la definición de su contenido ha variado mucho de un país a otro. En general se abordan un amplio número de cuestiones, que oscilan desde el número de mujeres reclutadas para la operaciones de mantenimiento de la paz, hasta la participación en los procesos de toma de decisiones en el plano nacional o la atención y los servicios legales de las víctimas de violencia sexual. Los planes de los países donantes difieren significativamente en estrategia y enfoque de los planes de países en situación posbélica, dado que las necesidades y enfoques son completamente distintos. Pero la distinción más relevante se encuentra entre los Planes que se han realizado con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de aquellos que se han elaborado desde el ámbito institucional. En los procesos más participativos, en los países en conflicto se ha logrado tener en cuenta las necesidades de las mujeres y sus propuestas en los procesos de construcción del Estado y además han logrado el respaldo internacional. También, en ocasiones se ha utilizado la fórmula del partenariado entre países que cuentan con Planes de Acción, como es el caso de Noruega y Liberia. Ha sido una manera de respaldar los Planes de Acción en aquellos países que cuentan con menos recursos financieros o humanos y de favorecer el intercambio y la difusión de la Resolución 1325. El proyecto *PeaceWomen* ofrece información sobre los diversos Planes de Acción (www.peacewomen.org).

También las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han apoyado activamente la implementación del Plan Nacional de Acción y han realizado esfuerzos significativos por incorporar la dimensión de género dentro de sus propios programas de paz y

seguridad. Por ejemplo se ha incrementado la participación de las mujeres en las misiones y se ha incorporado capacitación sobre género para las tropas. Este ha sido el caso de la Misión de Liberia (UNMIL). En el marco de la OTAN, en el caso de Afganistán, se ha incluido en las misiones militares la perspectiva de género a partir de diversos programas. De igual manera en el Plan de Acción de la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea (OSCE) para la Equidad de Género (2004) se estipula que las estructuras de OSCE deben promover la Resolución 1325 (Beethan y Popovic, 2009). La Unión Europea ha definido un conjunto de 17 indicadores para evaluar el progreso realizado en este ámbito. En Asia y Pacífico se creó un Grupo de Alto Nivel sobre mujer, paz y seguridad. Y UNESCO ha creado un centro de documentación específico en la región de los Grandes Lagos, para que ayude a identificar las prioridades y mejorar el seguimiento.

También se han realizado esfuerzos regionales para explorar la posibilidad de contar con un Plan de Acción más amplio, que implique a diversos países. Por ejemplo, en agosto de 2009, la organización *Femmes Africa Solidarité* (FAS), el Secretariado de la Conferencia de los Grandes Lagos y el Gobierno de Finlandia convocaron a una Reunión Regional de los Grandes Lagos sobre la Resolución 1325. Las delegaciones de Ruanda, Burundi y la República Democrática del Congo introdujeron sus Planes Nacionales de Acción y exploraron la posibilidad de desarrollar un Plan de Acción Regional de los Grandes Lagos.

Por último, en 2010 el Consejo de Seguridad solicitó que se desarrollase un marco estratégico para orientar la aplicación de la Resolución 1325 en el sistema de Naciones Unidas. Este marco estratégico presenta medidas concretas a adoptar en los próximos diez años y será una herramienta clave para asegurar la coordinación, la coherencia y la rendición de cuentas.

También se han realizado iniciativas importantes en el ámbito de la sociedad civil, con múltiples consultas, debates, encuentros, en los que se ha tratado de avanzar en la aplicación de la resolución 1325, realizando propuestas diversas. Uno de los problemas que se han identificado en los foros, encuentros y reuniones celebradas con motivo del aniversario y en los años posteriores se refiere a como medir los avances realizados. Los Planes de Acción no cuentan con indicadores

que sirvan para medir el progreso sobre el grado de aplicación de las medidas que incluyen. Tampoco cuentan con un calendario de aplicación, ni con una asignación presupuestaria específica para llevar a cabo las acciones previstas. Se deberían utilizar mecanismos que permitan el seguimiento de las acciones que se llevan a cabo, incluyendo indicadores claros, fiables y con perspectiva de género, que identifiquen los problemas principales para que estos puedan ser abordados. También es preciso la cooperación local, nacional, regional e internacional, fortaleciendo las redes existentes para lograr el seguimiento y evaluación de la aplicación efectiva de las metas presentes en la resolución.

Esto ha hecho, que uno de los puntos centrales del debate haya sido la definición de unos indicadores estandarizados para hacer seguimiento a los Planes de Acción entre los diferentes países, así como la recogida de buenas prácticas. Se trata sobre todo “De pasar de las palabras a la acción”.

Como respuesta a este planteamiento, Naciones Unidas ha desarrollado un trabajo intenso en torno a la definición de indicadores, en el que han participado 14 entidades de la ONU bajo el liderazgo de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y el papel técnico de UNIFEM. Además los indicadores fueron confeccionados en estrecha consulta con Estados Miembros y los grupos de mujeres de la sociedad civil de todo el mundo. En el proceso de elaboración se tuvieron en cuenta los indicadores presentes en los Planes nacionales, así como otras iniciativas nacionales e internacionales sobre mujer, paz y seguridad. Estos trabajos culminaron en el informe del Secretario General (S/2010/173) presentado el 27 de abril de 2010, en el que se recomendaba un conjunto de indicadores en cuatro áreas:

- la participación de las mujeres en todos los aspectos de la prevención y Resolución de conflictos;
- la prevención de la violencia contra las mujeres;
- la protección de los derechos de las mujeres durante y después de los conflictos;
- las necesidades de las mujeres en las situaciones de emergencia y en los procesos de rehabilitación posbélica.

Inés Alberdi, Directora Ejecutiva de UNIFEM en aquel momento, declaró: "El compromiso del Consejo de Seguridad para tomar acción sobre estos indicadores representa una de las acciones más significativas del sistema de seguridad internacional de los últimos años para acelerar la implementación de la Resolución 1325. Los indicadores revelarán dónde las mujeres están experimentando exclusión y amenazas a su seguridad y ayudarán a identificar buenas prácticas. Serán mucho más que números en un papel. Proporcionarán un barómetro sensible de la situación actual y ayudarán a determinar las prioridades futuras".¹⁵ El uso de los indicadores presenta un paso claro hacia la mejora de la rendición de cuentas y la aplicación de la histórica Resolución del Consejo de Seguridad. Y estos han sido incorporados a los informes anuales que presenta el Secretario General de Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad (S/2011/598) todo los años en el mes de octubre. También otra novedad ha sido la definición de un marco estratégico sobre mujer, paz y seguridad que definen medidas concretas y un calendario de aplicación y que se incluye el informe anual del Secretario General en 2011 (S/2011/598).

El desarrollo de indicadores requiere de unos fondos exclusivos para su financiación y este es uno de los problemas que presentan los Planes de Acción. La mayoría de ellos carecen de una asignación adecuada de recursos, para que puedan llevarse a cabo de una manera efectiva. Además no existen mecanismos que permitan conocer como se gastan los fondos dentro de los Planes de Acción y esto implica una falta de transparencia y control sobre lo que se está haciendo. Todos estos son retos sobre los que habrá que ir avanzando en el futuro.

Conclusiones y propuestas

Resulta complejo hacer una valoración del grado de inclusión de las cuestiones de género en la agenda internacional y del estado de la cuestión. Sin ninguna duda, la Resolución 1325 y las otras resoluciones complementarias ha dado un gran impulso y ha generado múltiples debates e iniciativas sobre las cuestiones de género y paz. Se ha constatado un desarrollo significativo del marco normativo e institucional, sobre la necesidad de proteger a las mujeres en las situaciones de conflicto, así como sobre la importancia de una mayor

participación en los procesos de construcción de la paz. Sin embargo, a pesar de los numerosos documentos y resoluciones que existen sobre el papel de las mujeres en la construcción de la paz, la vida cotidiana de las mujeres que viven en las situaciones de conflicto armado, ha mejorado muy poco y sus necesidades siguen sin ser atendidas.

Este proceso lento ha provocado las críticas de muchos sectores, que consideran que verdaderamente no existe la voluntad política de abordar esta situación para poner fin a la violencia contra las mujeres y favorecer una mayor participación de las mismas. Para las organizaciones de derechos humanos, es preciso soluciones inmediatas, no se puede esperar más. Denuncian que esta falta de acción se enmascara detrás de un complejo entramado de resoluciones, declaraciones y documentos que declaran buenas intenciones, pero que no se traducen en un cambio real para la vida de las mujeres. “A pesar de las resoluciones existentes, esta cuestión no se está tomando lo suficientemente en serio, ni es considerada como una cuestión de seguridad”, ha afirmado Sarah Taylor, la coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Mujer, Paz y Seguridad (IPS, 11 mayo 2010). Por ejemplo, algunos se preguntan cual es la razón por la que no se llevan al Consejo de Seguridad, a los países en los que se producen violaciones de mujeres como arma de guerra, cuando estos abusos están considerados delitos de lesa humanidad.

El movimiento de mujeres tiene que realizar un doble proceso en relación a la situación de las mujeres en conflicto. Por una parte, trabajar para garantizar una mayor protección de las mujeres en las situaciones de conflicto armado. Por otra, tejiendo alianzas en el plano nacional e internacional, combinado el ámbito local con el global, para exigir que los Estados garanticen el cumplimiento de los parámetros internacionales de los Derechos Humanos, y de las Convenciones específicas de la protección de las mujeres. Como plantea Giulia Tamayo (Atelier, 2010: 22) se trata de conseguir una mayor eficacia en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, trascendiendo los logros conseguidos en el terreno legislativo y en los instrumentos internacionales, hasta integrarlas en los niveles macroeconómicos, que sistemática y progresivamente han minado dichos derechos”.

Tampoco se entiende porque no se elabora una “lista de la vergüenza” de países y de actores no estatales en los que se producen violencia por motivos de género (*Gender Biased Violence*) e instarles a que adopten

medidas urgentes sobre esta situación. Y de igual modo, estudiar la posibilidad de aplicar sanciones a aquellos gobiernos y actores no estatales que fallan en aplicar los estándares internacionales de protección en los conflictos armados.

Otro de los problemas planteados se refiere a la naturaleza y contenido de la Resolución 1325 y al hecho de que ésta no es jurídicamente vinculante y no es obligatorio informar sobre su grado de cumplimiento. Además, la complejidad y falta de priorización de las medidas contenidas en los Planes de Acción hace muy difícil llevar a la práctica algunas acciones. También se cuestiona el lenguaje empleado en la Resolución que utiliza indistintamente, mujeres y género.

Algunas organizaciones cuestionan el acento que se pone en las medidas cuantitativas, como el aumento de las mujeres en las misiones de paz, o un mayor número de mujeres en las estructuras de Naciones Unidas. Se considera que esto resulta insuficiente, porque las cuotas o las medidas especiales tan sólo contribuyen a incrementar la participación política de las mujeres, pero éstas por sí sola no es suficiente. Por ejemplo, el gobierno transitorio en Somalia, estableció una cuota del 12% de mujeres que nunca se alcanzó. Y esto ha ocurrido en diferentes contextos.

Aunque aumentar el número puede ser un primer paso, la inclusión de la perspectiva de género debe incluir también medidas cualitativas, que verdaderamente modifiquen las relaciones de poder que existen en las estructuras políticas, sociales, militares y que supongan poner fin, a la desigualdad y la violencia que sufren las mujeres en las situaciones de conflicto.

Para algunos colectivos, la Resolución 1325 ha favorecido la incorporación de las mujeres en el ejército o en la policía, pero sin un cambio en esas estructuras, la presencia de mujeres no garantiza un cambio en las prácticas o políticas llevadas a cabo. Además algunas instituciones y organizaciones regionales están aplicando la Resolución de una manera muy selectiva, cooptando los elementos de la agenda feminista para avanzar en sus objetivos institucionales, que en ocasiones son contrarios y afectan negativamente a las mujeres. Este podría ser el caso de la OTAN y del uso que ha hecho de la Resolución 1325. Es importante evitar que se han instrumentalice la Resolución y que sirva para fines que no están previstos.

También se plantea que desde algunos sectores que cuando se aborda la agenda de paz y seguridad con perspectiva de género, se hace centrando la atención en la violencia sexual como arma de guerra, dejando en un lugar secundario una visión de carácter más global que también otorga un valor importante al papel que juegan las mujeres en los procesos de construcción de la paz. Como afirma Villellas (2010): “Los esfuerzos únicamente centrados en la lucha contra la violencia sexual pueden acabar dejando de lado otros asuntos, como la presencia de las mujeres en las negociaciones de paz, la elaboración de agendas de género para estas negociaciones o el diseño de procesos de construcción de la paz posbélica con perspectiva de género”.

Otra de las cuestiones a tener en cuenta, es la tendencia a abordar las cuestiones de género como un tema aparte. El género se sigue viendo como una pieza de un rompecabezas que se pueda agregar en el último momento, una vez que el programa se ha elaborado, o del que se puede prescindir en tiempos de penuria económica. Esto tiene como consecuencia la falta de integración de la perspectiva de género en los programas de construcción de la paz y una cierta incoherencia en los mismos.

Asimismo es importante evitar reforzar los estereotipos de género que atribuyen a las mujeres roles específicos como que son mejores cuidadoras, que tienen más paciencia o con mayor capacidad para la escucha. Esto ha hecho, que en algunas misiones de paz en las que han participado mujeres en lugar de darles puestos de responsabilidad, se las haya relegado a actividades asistenciales, relacionadas con el cuidado, sin tener en cuenta su cualificación y conocimientos. La tendencia hacia un mayor número de mujeres en la policía y el ejército debería ser complementada con una mayor atención para garantizar que las mujeres tengan opciones para realizar todo tipo de tareas y que tenga acceso a puesto de alto nivel y no sólo aquellas que le vienen dadas por los estereotipos de género.

Por último, se observa que los Planes de Acción no cuentan con mecanismos para facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y en ocasiones tan sólo se han realizado procesos meramente consultivos. Y esto se produce, a pesar de que las organizaciones de la sociedad civil han adoptado un rol muy activo, en difundir las Resolución 1325 y para presionar a los gobiernos en la elaboración de

Planes de Acción. Además existe falta de transparencia en los datos sobre las acciones o las asignaciones presupuestarias destinatarias. La experiencia llevada a cabo en el Reino Unido y en Holanda tiene elementos interesantes sobre la participación de la sociedad civil, de la que se podrían extraer algunas enseñanzas.

A pesar de las críticas y dificultades que plantea la aplicación de la Resolución 1325, ésta se ha convertido en una herramienta muy poderosa para las organizaciones de mujeres para hacer incidencia política, lo que les ha permitido definir una agenda local con una perspectiva internacional. La Resolución 1325 ha sido muy útil para exigir a sus gobiernos un mayor compromiso en facilitar la participación de las mujeres en los procesos de paz y en la rehabilitación posbélica, así como una mayor participación política y en la toma de decisiones.

Es necesaria una mayor voluntad política en todos los niveles desde lo local a lo global, para que esta pueda hacerse efectiva y se logre avanzar hacia un mundo libre de violencia, en el que hombres y mujeres participen de forma igualitaria en la construcción de la paz.

NOTAS

1. Mujeres que han recibido Premios Nobel de la Paz: Bertha von Suttner (1905), Jane Addams (1931), Emily Green Balch (1946), Betty Williams y Mairead Corrigan (1976), Madre Teresa (1979), Alva Myrdal (1982), Aung San Suu Kyi (1991), Rigoberta Menchú (1992), Jody Williams (1997), Shirin Ebadi (2003), Wangari Maathai (2004), Ellen Johnso Sirleaf, Leymah Gbwee, Tawakel Karman (2011).
2. CEIPAZ ha impulsado el proyecto “1325mujerestejiendolapaz” en el que recoge las historias de vida de mujeres que han trabajado por la paz, desde una perspectiva amplia que abarca la resolución de conflictos, la justicia, la participación política y el desarrollo. Más información en: www.1325mujerestejiendolapaz.org
3. La participación de las mujeres en las negociaciones de paz está por debajo del 10% (Naciones Unidas, 2010).

4. La actual presidenta de WILPF es costarricense, Adilia Caravaca. Más información sobre WILPF: <http://www.wilpfinternational.org> y en la sección española en: <http://wilpfespanya.blogspot.com.es>
5. Ver: <http://www.reachingcriticalwill.org>
6. Consultar: www.peacewomen.org
7. Una de las más recientes es “16 días de Activismo contra la Violencia hacia las Mujeres”, que se realiza en numerosos países. Se inicia el 25 de noviembre y durante 16 días se organizan actividades para promover la paz y denunciar el militarismo.
8. Consultar: www.peacewomen.org
9. Consultar en : www.dinoalaviolencia.org/factsheet
10. Margot Wallström ha desarrollado su mandato desde Abril de 2010 hasta el 31 de mayo 2012. Recientemente, el Secretario General de Naciones Unidas ha nombrado para ocupar esta posición a Zainab Hawa Bangura de Sierra Leona.
11. Consultar en: <http://www.un.org/en/women/endviolence/>
12. Ver: www.unwomen.org
13. Más información sobre los Planes de Acción se puede encontrar en : <http://www.peacewomen.org/pages/about-1325/national-action-plans-naps>
14. Para más detalle visitar la página LIMPAL-Colombia: www.limpalcolombia.org/inicial.php
15. Consultar en: <http://www.saynotoviolence.org/es/di-no-en-el-mundo/noticias/benplacito-de-unifem-por-apoyo-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-la-lis>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Recommendation from the Civil Society Advisory Group on Women, Peace and Security on Events and Action to Commemorate the 10th Anniversary of SCR 1325. Concept Note, 16 de Abril 2010.

- OXFAM (2009). La violencia sexual en Colombia. Un arma de guerra. Informe de Oxfam Internacional, 9 de septiembre 2009.
- Abugre, Charles (2008). "Reviewing the implementation of UNSC1325 and UNR1820: What will it take" *Women in the Land of Conflict Conference*, Voksenaasen, Oslo, 23-25 November. Disponible en : <http://www.1325forward.no/Material> [Acceso 24 de septiembre 2012]
- Anderlini, S.N. (2006). 'Mainstreaming Gender in Conflict Analysis: Issues and Recommendations', *Social Development Papers: Conflict and Reconstruction No. 33*, World Bank, Washington D.C.
- Anderlini, S.N. (2007). *Women building peace. What they do, why it matters*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Atelier (2010). I Jornadas Internacionales, Mujeres, Derechos Humanos y Paz en Colombia, Valencia.
- Banaszak, Klara, Felicity Hill, Aina Iiyambo y Maha Muna (eds.) (2004). *Mujeres, Paz y Seguridad: UNIFEM en Apoyo a la Implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad*, Nueva York: UNIFEM.
- Beetham, Gwendolyn y Popovic, Nicola (2009). *Pasar de la política a la práctica: monitoreo de la implementación de las Resoluciones 1325 y 1820 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Fokus, Noruega.
- Beijing Declaration and Platform for Action: fifteen years later, Beijing at 15. Disponible en: http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/media/Beijing15_Backgrounder_FINAL.pdf [Acceso 24 de septiembre 2012]
- Binder, Christina, Karin Lukas and Romana Schweiger (2008). "Empty Words or Real Achievement? The Impact of Security Council Resolution 1325 on Women in Armed Conflicts", *Radical History Review*, Issue 101, pp. 22-41.
- Butler, Maria et al (2010). *Women, Peace and Security Handbook. Compilation and Analysis of United Nations Security Council Resolution Language, 2000-2010*. Nueva York: WILPF. Disponible en: http://www.peacewomen.org/assets/file/peacewomen_schandbook_2010.pdf (Acceso: 21 de septiembre 2012).
- Cardona, Ivan, et al (2012). From the ground up. Women's role in local peacebuilding in Afghanistan, Liberia, Nepal, Pakistán and Sierra Leone, ActionAid//Institute of Development Studies//Womankind.

- Disponible en: http://www.humansecuritygateway.com/documents/WK_FromtheGroundUp_WomensRolesinLocalPeacebuildinginAfghanistan.pdf (Acceso: 21 de septiembre 2012).
- Cockburn, Cynthia (2009). *Mujeres ante la guerra. Desde donde estamos*, Barcelona: Icaria.
- Hill, Felicity, Mikele Aboitiz y Sara Poehlman-Doumbouya (2003). "Non-governmental Organizations' Role in the Buildup and Implementation of Security Council Resolution 1325" en *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, vol.28, no.4.
- International Alert (2003). *Women building peace, sharing know-how, Gender & Peacebuilding Programme*, Londres: International Alert.
- International Herald Tribune, (2010). "Bringig a softer approach to peacekeeping", 6-7 de mayo.
- Magallon, Carmen (2012). *Contar en el mundo. Una mirada sobre las relaciones internacionales desde las vidas de las mujeres*, Madrid: Horas y horas.
- Magallón, Carmen (2008). "Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325" *Anuario 2008-2009*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria.
- Magallón, Carmen (2006). *Mujeres en pie de paz*, Madrid: Siglo XXI
- Magallón, Carmen (2004). "Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325" en *Papeles*, nº 87.
- Martínez López, Cándida (2000). "Las mujeres y la paz en la historia", en Muñoz, Francisco. y López, Mario. *Tiempos, espacios y actores*. Granada: Edit. Universidad de Granada.
- Mayanja, Rachel (2009). *Statement en la conferencia internacional Women Negotiating Peace –Experience, obstacles, Opportunities*. University of Iceland, 19-20 junio. Disponible en: www.un.org/womenwatch/osagi
- Mesa, Manuela (2011). *Las mujeres cuentan: Informe de seguimiento sobre la aplicación de la Resolución 1325 en España. Documentos de trabajo N° 9*. Madrid: CEIPAZ. Disponible en: <http://www.ceipaz.org/publicaciones.php>
- Mesa, Manuela (2010). *1325 mujeres tejiendo la paz*, Barcelona, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Icaria. Disponible en: www.1325mujerestejiendolapaz.org

- Mesa, Manuela (2010). “Mujer, paz y seguridad: la Resolución 1325 en su décimo aniversario” en Mesa, Manuela (coord.), *Balance de una década de paz y conflictos: tensiones y retos en el sistema internacional, Anuario CEIPAZ 2010-2012*, Madrid: CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz. Disponible en: www.ceipaz.org/publicaciones
- Murguialday, C. (2000). “La construcción de la ciudadanía de las mujeres después del conflicto” en Wyatt, D. y Saillard, D. (eds.), *Guerra y Desarrollo. La Re-construcción post-conflicto*, Bilbao, UNESCO Etxea.
- Naciones Unidas (2010). *Ten year Impact Study on Implementatio of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping*. Final Report to the Uniten Nation Department of Peacekeeping Operations. Nueva York: Naciones Unidas.
- Popovic, Nicola (2010). *Costing and Financing 1325 Estimating the Resources Needed to Implement Women, Peace and Security Resolutions at the National Level*, Cordaid and the Global Network of Women Peacebuilders (GNWP).
- Potter, Antonia (2008). *Gender sensitivity: Nicety or necessity in peace process management?* Geneva, Center for Humanitarian Dialogue.
- Shepherd, Laura J. (2008a). *Gender, Violence and Security*, Londres, Zed Books.
- Shepherd, Laura J. (2008b). “Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325” en *International Studies Quarterly*, 52, pp. 383-404.
- Sherriff, Andrew y Karen Barnes (2008). *Enhacing the EU response to women and armed conflict with particular reference to Development Policy, ECDPM*. http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/foto/0803/WAC_study_-_final-zenske.pdf
- Sow, N. (2006). *Gender and Conflict Transformation in the Great Lakes Region of Africa*, International Alert, London http://www.glow-boell.de/media/de/txt_rubrik_2/Ndeye_Sow_FGmai06.pdf
- Tryggestad, Torunn L. (2009). “Trick or Treat? The UN and Implementation of Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security” en *Global Governance*, 15, pp. 539-557.
- UNDP, (2002). *Gender Approaches in Conflict and Post-Conflict Situations*, UNDP, New York <http://www.undp.org/women/docs/gendermanualfinalBCPR.pdf>

- Villellas, Maria (2008). Nepal: una mirada de género sobre el conflicto armado y el proceso de paz. *Cuadernos de Paz n° 4*, Escola de Cultura de Pau /AECID/ Agencia Catalana de Cooperación.
- Villellas, Maria (2010). Documento marco: Seminario sobre la Resolución 1325. El papel de las mujeres en la construcción de la paz, CEIPAZ- Fundación Cultura de Paz/ Embajada Suiza. Disponible en: www.ceipaz.org
- VV.AA. (2011). Outcome document of the EPLO-GPPAC Online Dialogue on “Implementation of UNSCR 1325: Lessons Learnt and Ways Forward” . EPLO, 3-7 octubre 2011. Disponible en: [http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/OUTCOME_DOCUMENT_ONLINE_DIALOGUE_1325\(1\).pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/GPS/OUTCOME_DOCUMENT_ONLINE_DIALOGUE_1325(1).pdf) [Acceso 24 de septiembre 2012]

RESUMEN

**Mujeres y construcción de paz:
Balance y retos pendientes**

El artículo aborda la inclusión de las cuestiones de género en la agenda internacional. Se centra en el papel que ha jugado la Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 2000 para prevenir y proteger a las mujeres de la violencia y para promover su participación en los espacios de toma de decisiones y en particular en los procesos de paz. Se hace un balance de los principales logros y obstáculos a enfrentar para avanzar en la construcción de la paz, desde un enfoque que incluya a hombres y mujeres.

ABSTRACT

**Women and Peacebuilding: Assessment
and Outstanding Challenges**

The article addresses the inclusion of gender-related issues in the international agenda. It focuses on the role of Resolution 1325 on Women, Peace and Security passed by the UN Security Council in 2000 to prevent and protect women against violence and to promote

the participation of women at all decision-making levels, particularly in peace processes. An assessment is made of the main achievements and obstacles to be overcome in order to advance peacebuilding, with a gender-balanced approach.

SUMMARIO

Mulheres e construção da paz: Balanço e desafios pendentes

Este artigo aborda a inclusão das questões de gênero na agenda internacional. Foca sua análise no papel desempenhado pela Resolução 1325 sobre a mulher, a paz e a segurança aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2000, cujo objetivo é prevenir e proteger as mulheres da violência e promover sua participação nos espaços de tomada de decisões e, em particular, nos processos de paz. Também faz um balanço das principais conquistas e obstáculos a serem enfrentados para avançar na construção da paz, dentro de um enfoque que inclui homens e mulheres.