

02

MARCO NORMATIVO SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

+ "No quiero que el examen mundial [de la resolución 1325] se convierta en algo agradable de lo que nadie tenga que preocuparse. Para ser eficaz, el examen mundial debe hacer que la gente se ponga nerviosa. Y para ello es necesario que se llegue a la conclusión de que alguien no está haciendo bien su trabajo, porque la resolución 1325 no se está aplicando de forma eficaz."

Cynthia Enloe, profesora de Investigación de la Universidad Clark,
entrevista realizada por vídeo con ONU Mujeres, 2015

El 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la resolución 1325 sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Esta resolución, con sus cuatro pilares (prevención, participación, protección, y consolidación de la paz y recuperación) se ha convertido en la piedra angular para movilizar los esfuerzos mundiales dirigidos a hacer frente a los numerosos retos a los que se enfrentan las mujeres en las situaciones de conflicto. Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil a escala internacional, regional y nacional han establecido asociaciones que han avanzado hacia esta agenda y han creado conciencia sobre el marco normativo que regula estas cuestiones. Este es, de hecho, su mayor éxito.

Al mismo tiempo, a lo largo de los últimos 15 años, la resolución 1325 se ha interpretado de manera diferente en todo el mundo, con matices y expectativas diversas. Este hecho quedó patente en las consultas celebradas en el marco del Estudio Mundial. En los países de la Unión Europea y en otras sociedades occidentales, la cuestión de las mujeres, la paz y la seguridad ha implicado, fundamentalmente, la representación de las mujeres en el sector de la seguridad, la capacitación del personal que trabaja en este sector en cuestiones de género y un fuerte énfasis en la prevención de la violencia sexual en los conflictos, sobre todo en África. Existía una sensación de que, pese a que la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad estaba avanzando, quedaba mucho camino por recorrer.

En África y Asia, aunque mucha gente reconocía la necesidad de combatir con firmeza la impunidad y la violencia sexual, los debates se centraban a menudo en los temas relacionados con las reparaciones, los medios de vida y el empoderamiento económico. Se pensaba que era necesario adaptar el marco normativo a la realidad existente en el plano local (localización) y que debería prestarse una mayor atención al estudio de las necesidades reales de las comunidades y las mujeres locales. Muchas de estas mujeres no han experimentado cambio alguno. Para ellas, la resolución 1325 ha sido un fracaso.

MANDATO DEL ESTUDIO MUNDIAL

De las más de 2.200 resoluciones que ha aprobado el Consejo de Seguridad en sus siete decenios de historia, es difícil pensar en una más conocida por su nombre, número y contenido que la resolución 1325. Esta resolución nació de una auténtica movilización de las organizaciones de mujeres y de las y los defensores de sus derechos a escala mundial, y se convirtió en una de sus herramientas organizativas más poderosas. Su adopción, que supuso un hito histórico, representó el triunfo de décadas de activismo que culminaron

en una idea revolucionaria; una idea que pasó a ser una norma mundial y la política oficial del máximo órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. **Esta idea sencilla, pero revolucionaria, fue el reconocimiento de que la paz solo puede ser duradera si se incluye plenamente a las mujeres en el proceso, y de que la paz está unida de manera inseparable a la igualdad entre mujeres y hombres.**

En los años transcurridos desde la adopción de la resolución 1325, la comunidad internacional ha desarrollado un marco normativo impresionante sobre las mujeres, la paz y la seguridad, que incluye seis resoluciones posteriores¹ y nobles compromisos de avanzar hacia la igualdad de género por parte de los Estados Miembros y las Naciones Unidas. Sin lugar a dudas, hay mucho que celebrar. Sin embargo, pese a estos progresos, en ocasiones resulta complicado apreciar mejora alguna en la realidad vital de las mujeres que viven en entornos afectados por conflictos. Durante las consultas celebradas para la elaboración del Estudio Mundial, las mujeres ex combatientes del Nepal señalaron que no habían tenido participación alguna en las negociaciones de paz que acometió el país en 2006. Las supervivientes de la violencia sexual en Bosnia-Herzegovina explicaron que, varias décadas después de aquel conflicto, la justicia brilla por su ausencia. En todo el mundo, las mujeres continúan soportando la carga del conflicto y siguen excluidas de las iniciativas de establecimiento y consolidación de la paz.

El 18 de octubre de 2013, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 2122, en la que se solicitaba al Secretario General que encargara la elaboración de este informe: un estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1325². El Estudio Mundial aportará

+ *De las más de 2.200 resoluciones que ha aprobado el Consejo de Seguridad en sus siete decenios de historia, es difícil pensar en una más conocida por su nombre, número y contenido que la resolución 1325.*

información de cara a un examen de alto nivel que tendrá lugar en 2015 sobre la aplicación de la resolución 1325, y el Secretario General incluirá los resultados del Estudio en su informe anual al Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad de 2015³. **Sin embargo, el Estudio Mundial también persigue un objetivo aún más ambicioso: brindar a las Naciones Unidas, a los Estados Miembros y a la sociedad civil una oportunidad para comprometerse a actuar y a rendir cuentas para lograr una paz y una seguridad reales y duraderas para las mujeres. Ha llegado el momento de que todas y todos nos preguntemos qué debemos hacer para convertir la retórica en realidad para las mujeres de todo el mundo.**

HISTORIA DE LA AGENDA SOBRE LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD A ESCALA INTERNACIONAL: ORÍGENES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La agenda actual sobre las mujeres, la paz y la seguridad es fruto de más de un siglo de activismo internacional en favor de la paz para las mujeres. En protesta por la devastación generalizada que provocó la primera guerra mundial surgió un movimiento mundial de la sociedad civil de mujeres en favor de la paz. Dicho movimiento fue evolucionando a lo largo de varios decenios, en los que se organizó a menor escala en los niveles local y nacional⁴. Por primera vez, mujeres pacifistas procedentes de todo el mundo se reunieron en el Congreso Internacional de Mujeres, celebrado en La Haya el 28 de abril de 1915, con la determinación de "estudiar, dar a conocer y eliminar las causas de la guerra"⁵. Uno de los resultados del Congreso fue la fundación de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (LIMPL), que todavía hoy permanece en activo y lidera el movimiento en favor de las mujeres, la paz y la seguridad⁶. Durante toda la segunda guerra mundial, el movimiento internacional de defensa de la paz para las mujeres siguió promoviendo el fin del conflicto y el desarme internacional. La paz, como objetivo en sí mismo, ocupaba el centro de su agenda.

Poco después de la creación de las Naciones Unidas en 1945, nació la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en 1946 como órgano de las Naciones Unidas dedicado a la igualdad de género y el adelanto de la mujer. La Comisión continúa reuniéndose de forma anual, ofreciendo a los Estados Miembros y a los representantes de la sociedad civil un foro para debatir sobre los problemas acuciantes a los que se enfrentan las mujeres en todo el mundo, evaluar los progresos realizados y formular recomendaciones, así como políticas de fomento de la igualdad de género.

+ *Esta idea sencilla, pero revolucionaria, fue el reconocimiento de que la paz solo puede ser duradera si se incluye plenamente a las mujeres en el proceso, y de que la paz está unida de manera inseparable a la igualdad entre hombres y mujeres.*

En sus reuniones anuales, la Comisión suele centrarse en una serie de temas de importancia para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. A modo de ejemplo, en 1969 la Comisión debatió sobre si las mujeres y las niñas y niños deberían gozar de protección especial durante un conflicto⁷; y en 2004, la Comisión analizó la igualdad de participación de las mujeres en la prevención, gestión y resolución de los conflictos, así como en la consolidación de la paz en entornos post-conflicto⁸. La sociedad civil de mujeres desempeña un papel activo en la promoción de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad ante la Comisión, y en los últimos años se han registrado más de 6.000 representantes de la sociedad civil para participar en la reunión anual que celebra la Comisión en Nueva York⁹.

Durante la guerra fría, la atención de la sociedad civil se volvió hacia la promoción de las normas internacionales de derechos humanos y la adopción de tratados y convenciones que consagraban el derecho a la igualdad de género. Entre esas convenciones figuraba la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada en 1979. Pese a que dicha Convención no aborda directamente el nexo existente entre los derechos de las mujeres y los conflictos, subraya la importancia de la participación y el liderazgo de las mujeres en todos los contextos, un concepto fundamental para la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Gracias, en parte, al activismo de la sociedad civil y a las consultas celebradas, el Comité de la CEDAW adoptó la recomendación general N° 19 en 1992, en la que se explicaba la pertinencia de la Convención en lo que concierne a las obligaciones de prevenir, investigar y castigar la violencia contra las mujeres. Recientemente,

tras examinar una serie de experiencias a escala mundial, el Comité adoptó la recomendación general N° 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, en la que se describen las obligaciones específicas para eliminar la discriminación contra las mujeres en contextos afectados por conflictos (se ofrece información más detallada en el capítulo 12: *Mecanismos de derechos humanos*).

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, marcó otro punto de inflexión para las organizaciones de la sociedad civil de mujeres en torno a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En Beijing, las Naciones Unidas reunieron a representantes de 189 países y a 4.000 representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) para debatir sobre los compromisos relacionados con la promoción de la igualdad de las mujeres¹⁰. Un foro de ONG organizado en paralelo a la reunión gubernamental oficial reunió asimismo a 40.000 miembros de la sociedad civil de mujeres¹¹. A través de su activismo en estos foros, la sociedad civil de mujeres desempeñó un papel de liderazgo en la configuración de la Plataforma de Acción de Beijing, que los Estados aprobaron por unanimidad al término de la conferencia. Entre las 12 esferas incluidas en la Plataforma de acción figura una titulada "La mujer en los conflictos armados", que insta a una mayor participación de las mujeres en la resolución de los conflictos y a incrementar la protección de las mujeres que viven en situaciones de conflicto armado, entre otros objetivos estratégicos¹².

Tras el éxito cosechado en Beijing, las organizaciones de la sociedad civil de mujeres pusieron sus ojos en el Consejo de Seguridad, creyendo que también podrían influir en los Estados Miembros presentes en este órgano para que reconocieran las contribuciones de las mujeres a la paz y la seguridad¹³. En la reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer celebrada en marzo de 2000, el Presidente del Consejo de Seguridad pronunció un discurso que alentó a la sociedad civil a proseguir con su ambicioso plan.

"En un momento en que todo el mundo celebra el primer Día Internacional de la Mujer, los miembros del Consejo de Seguridad reconocen que la paz está inseparablemente unida a la igualdad entre mujeres y hombres. Todos ellos afirman que la igualdad de acceso a las estructuras de poder y la plena participación de las mujeres en ellas y en todos los esfuerzos para la prevención y solución de conflictos son fundamentales para el mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad".

Embajador **Anwarul Chowdhury** (Bangladesh)¹⁴

Las ONG se unieron formalmente constituyendo una red, con la determinación de lograr que el Consejo de Seguridad adoptara una resolución sobre las mujeres, la paz y la seguridad¹⁵. A ello siguieron varios meses de intenso trabajo que culminaron con la adopción de la resolución 1325, la única resolución del Consejo de Seguridad "en la que los trabajos preparatorios, la diplomacia y el cabildeo, así como la redacción de los diversos proyectos de resolución corrieron prácticamente en su totalidad a cargo de la sociedad civil"¹⁶. Sin embargo, muchas personas reconocieron que, al dirigirse al Consejo con este objetivo tan específico y de esta forma tan intensa, tuvieron que renunciar a hacer un llamamiento directo en favor de la paz mundial y la desmilitarización y optar por promover la regulación de la guerra antes, durante y después de un conflicto. Esta constituyó una evaluación realista de las necesidades del momento. Tanto el mundo académico como las y los defensores de los derechos de las mujeres están revisando este cambio de política por parte de la sociedad civil de mujeres, que transformó la naturaleza del activismo de la sociedad civil.

AUMENTO DEL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL, INCLUIDA UNA DESCRIPCIÓN GENERAL DE SU ESTADO Y CONTENIDO ACTUALES


Desde la aprobación de la resolución 1325, el marco normativo para la protección y promoción de los derechos de las mujeres en entornos de conflicto y post-conflicto se ha ampliado de manera considerable. Esta ampliación afecta tanto a los derechos como a las obligaciones que se considera debe incluir la agenda, así como a las instituciones —mundiales, nacionales y locales— que buscan la ejecución de dicha agenda y exigir a otras entidades responsabilidades en cuanto a su aplicación.

Buena parte del crecimiento del marco normativo en favor de las mujeres, la paz y la seguridad se ha centrado en las obligaciones relacionadas con la protección de las mujeres (incluso frente a la violencia sexual) en contextos de conflicto. El Consejo de Seguridad ha adoptado cuatro resoluciones que abordan este tema, concretamente las resoluciones 1820 (2009), 1888 (2009), 1960 (2010) y 2106 (2013). Entre otros logros, estas resoluciones instan a que el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas reciba capacitación en materia de prevención, reconocimiento y respuesta ante la violencia sexual¹⁷; señalan que el régimen de sanciones de las Naciones Unidas debería incluir a las personas que cometan violencia sexual en situaciones de conflicto¹⁸; y crean el puesto de

Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos¹⁹.

Además de los avances registrados en el seno del sistema de las Naciones Unidas sobre la prevención y sanción de la violencia sexual en los conflictos, el derecho penal internacional ha seguido desempeñando un importante papel en la promoción de normas relativas al enjuiciamiento de la violencia sexual y de género. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), que entró en vigor en 2002, codificó y amplió la visión anterior de delitos como la violación, la esclavitud sexual, el embarazo forzado y la persecución por razones de género; estos avances se analizan con detalle en el capítulo 5: *Justicia transformadora*. Las iniciativas dirigidas a prevenir la violencia sexual y de género se han extendido también a otros tratados y órganos creados en virtud de tratados internacionales. El Tratado sobre el Comercio de Armas, vigente desde diciembre de 2014, incluye una disposición que insta a los Estados a analizar el riesgo de que las armas convencionales se utilicen para cometer actos de violencia de género²⁰. En 2014, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos adoptó una resolución sobre la situación de las mujeres y los niños y niñas en los conflictos armados, que insta a los Estados partes en la Convención Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos a prevenir la violencia contra las mujeres y los niños y niñas en situaciones de conflicto y a garantizar reparaciones para las víctimas con el fin de abordar las consecuencias de la violencia contra mujeres y niños y niñas²¹. La Comisión también exhortó a los Estados partes garantizar que las supervivientes de violaciones, incestos y agresiones sexuales tuvieran acceso a servicios de aborto sin riesgo²², lo que supuso un importante avance normativo.

Pese a que buena parte de la expansión de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad se ha centrado en la protección de las mujeres y la prevención de la violencia sexual, también ha aumentado la atención prestada a la obligación de garantizar la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos y en la respuesta a estos. Con las resoluciones 1889 (2009) y 2122 (2013), el Consejo de Seguridad dio un giro para centrarse en mayor medida en la función activa que desempeñan las mujeres como líderes en el establecimiento de la paz y la prevención de conflictos. La resolución 1889 aborda la exclusión de las mujeres de los procesos de consolidación de la paz y la falta de atención a las necesidades de las mujeres en la recuperación post-conflicto. Entre sus disposiciones, la resolución solicita al Secretario General que incluya asesores sobre cuestiones de género y asesores para la

 *El marco para el desarrollo sostenible proporciona un punto de referencia para la promoción de la igualdad de género y demuestra claramente el nexo que existe entre igualdad, conflicto y desarrollo.*

protección de la mujer en las misiones de mantenimiento de la paz, y pide a los Estados, a los órganos de las Naciones Unidas, a los donantes y a la sociedad civil que aseguren que el empoderamiento de la mujer sea tenido en cuenta en la planificación después

de los conflictos²³. Además, la resolución 2122 exige, entre otros compromisos, que las misiones de las Naciones Unidas faciliten la plena participación de la mujer en la reconstrucción después de los conflictos, lo que incluye los procesos electorales, los programas de desmovilización, desarme y reintegración y las reformas de los sectores judicial y de la seguridad²⁴.

En los últimos años, las Naciones Unidas han incrementado rápidamente su capacidad institucional para aplicar la resolución 1325 y las seis resoluciones posteriores sobre las mujeres, la paz y la seguridad. En 2007, el Secretario General creó la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, un órgano de coordinación en el que confluye el trabajo de las 13 entidades de las Naciones Unidas que trabajan para eliminar la violencia sexual en los conflictos²⁵, y en 2009 el Consejo de Seguridad solicitó el nombramiento del Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos anteriormente mencionado²⁶. En 2010, la Asamblea General creó ONU Mujeres, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, dedicada a la promoción de los derechos de las mujeres en todo el mundo. En entornos de conflicto y post-conflicto, ONU Mujeres trabaja para garantizar que el trabajo de las Naciones Unidas preste una atención especial a la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

Además, cada vez se exigen más responsabilidades a los Estados en lo que se refiere a las obligaciones

contraídas en el marco de dicha agenda. En 2013, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) adoptó la recomendación general N° 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. Dicha recomendación proporciona orientaciones a los Estados partes en la CEDAW sobre cómo garantizar el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Convención antes, durante y después de un conflicto²⁷. Asimismo, aborda las obligaciones de los agentes no estatales, incluidas las empresas y los grupos dedicados a la delincuencia organizada²⁸. Como se expone con detalle en el capítulo 12: *Mecanismos de derechos humanos*, esta recomendación pide a los Estados partes que informen al Comité de la CEDAW sobre la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a las mujeres, la paz y la seguridad²⁹. Además, numerosos Estados se han prestado voluntariamente a rendir cuentas de las obligaciones recogidas en la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Hasta el momento, un total de 54 países han adoptado planes de acción nacionales (PAN) para la aplicación de la resolución 1325; se trata de documentos de política en los que las obligaciones en materia de participación de la mujer en la paz y la seguridad y en lo referente a la protección de las mujeres en situaciones de conflicto se adaptan a la realidad nacional. Estas cuestiones se examinan con detalle en el capítulo 10: *Agentes clave: Los Estados Miembros*³⁰. Las organizaciones regionales y multilaterales, incluidas la OTAN y la Unión Europea, también han adoptado versiones de dichos planes.

Y lo que es más importante: las organizaciones de la sociedad civil de mujeres, que originalmente fueron las principales defensoras de los derechos de la mujer en situaciones de conflicto, continúan movilizándose en torno a los problemas relacionados con la paz y la seguridad de las mujeres, promoviendo esta agenda a escala local, nacional e internacional. Los avances normativos introducidos en el marco para las mujeres, la paz y la seguridad anteriormente descritos se deben principalmente a su labor de promoción y activismo diligente, creativa y estratégica. En el capítulo 10: *Agentes clave* se analiza en detalle la responsabilidad tanto de los Estados como de las organizaciones regionales, así como la función de la sociedad civil.

CONTEXTO DEL ESTUDIO MUNDIAL

El Estudio Mundial se ha llevado a cabo en un momento de profunda reflexión interna y cambio en el seno de las Naciones Unidas. El examen de alto nivel sobre la aplicación de la resolución 1325, al que este Estudio

procura aportar información, tiene lugar en el mismo año que otros dos exámenes de alto nivel: el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas y el Grupo Consultivo de Expertos para el Examen de 2015 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz. En conjunto, estos tres exámenes brindan a las Naciones Unidas una oportunidad para fortalecer sus respuestas ante los conflictos, así como para garantizar que dichas respuestas reflejen las perspectivas de las mujeres y fomenten su liderazgo.

El Estudio coincide además con el 20° aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en cuyo marco se aprobó la Plataforma de Acción de Beijing. El aniversario —Beijing+20— estuvo marcado por el examen internacional de los progresos hacia la aplicación de la Plataforma. En el contexto de los preparativos para su 59° período de sesiones, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer pidió a los Estados que llevaran a cabo exámenes de carácter consultivo a escala nacional sobre los logros, tendencias, carencias y desafíos experimentados durante la aplicación, con el fin de aportar información para los informes regionales que elaboran las comisiones regionales de las Naciones Unidas³¹. Estos informes nacionales y regionales, unidos de los resultados de la reunión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer celebrada en marzo de 2015, ofrecieron a los gobiernos y a la sociedad civil una oportunidad para reflexionar sobre los objetivos estratégicos relacionados con las mujeres en los conflictos armados. Por último, los Estados Miembros adoptaron en 2015 los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de cara a los próximos 15 años³². Los nuevos objetivos continuarán fomentando la igualdad de género, lo que incluye el objetivo de crear sociedades pacíficas. Este marco para el desarrollo sostenible proporciona un punto de referencia para la promoción de la igualdad de género y demuestra claramente el nexo que existe entre igualdad, conflicto y desarrollo.

ESTUDIOS PREVIOS ENCARGADOS EN RELACIÓN CON LAS MUJERES, LA PAZ Y LA SEGURIDAD

El Estudio Mundial no es el primer intento de las Naciones Unidas dirigido a conocer el efecto que ejercen los conflictos armados sobre las mujeres, hacer un seguimiento de la aplicación de la resolución 1325 o formular recomendaciones de cara a la agenda futura sobre las mujeres, la paz y la seguridad. De hecho, en 2002 se publicaron dos informes muy destacados en los que ya se exploraban estos temas. La ocasión que ofrece el Estudio Mundial, junto con el 15° aniversario

+
La adopción de la resolución 1325 marcó el comienzo de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad en el Consejo de Seguridad, pero desde entonces el marco normativo para la protección y promoción de los derechos de las mujeres en contextos de conflicto y post-conflicto se ha ampliado de manera drástica.

de la adopción de la resolución 1325, permite dedicar un tiempo a la reflexión, al estudio de los informes anteriores y a comprobar cómo han cambiado los conflictos y las prioridades de dicha agenda. En algunos aspectos, el Estudio Mundial sirve a modo de actualización de los informes previos. No obstante, incorpora su propia perspectiva —que incluye un enfoque centrado en las cuestiones que han surgido desde la adopción de la resolución 1325— con respecto al análisis de los logros y las deficiencias en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad.

La propia resolución pedía al Secretario General la elaboración de un informe sobre "los efectos de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, el papel de las mujeres en la consolidación de la paz y las dimensiones de género de los procesos de paz y la solución de conflictos"³³. El Secretario General presentó su informe sobre las mujeres, la paz y la seguridad al Consejo de Seguridad en 2002³⁴. Elaborado por el Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, y basado en las investigaciones existentes, el estudio se centró en gran medida en el sistema de las Naciones Unidas y en sus respuestas ante los conflictos armados. Además de responder a la petición de información del Consejo de Seguridad sobre las dimensiones de género de los conflictos armados y la consolidación de la paz, cada uno de los siete capítulos que lo integran concluye con un conjunto de recomendaciones temáticas —hasta 19 por capítulo—

dirigidas a mejorar la aplicación de la resolución 1325 en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

Junto al informe de 2002 del Secretario General, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM, organismo predecesor de ONU Mujeres) publicó una evaluación realizada por expertas independientes sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Sus autoras fueron Elisabeth Rehn y Ellen Johnson-Sirleaf. El informe "Mujeres, guerra y paz" definió el panorama al que se enfrentaba la resolución 1325 dos años después de su adopción, relatando "no solo el sufrimiento de las mujeres, sino también su contribución"³⁵. El informe contó con información obtenida a través de una serie de visitas sobre el terreno que las autoras realizaron a 14 zonas afectadas por conflictos, en las que se reunieron con mujeres víctimas y supervivientes de conflictos, activistas, mujeres líderes y representantes de la sociedad civil de mujeres, entre otras y otros. En todas esas zonas, dieron testimonio del modo en que la militarización de la sociedad engendra nuevos niveles de violencia y pusieron de manifiesto que la impunidad de esos delitos se ha convertido en un problema endémico. El informe hacía hincapié en la violencia continuada que sufren las mujeres antes, durante y después de un conflicto. Al final del proceso, las autoras reflexionaban sobre lo poco preparadas que estaban para enfrentarse a la enormidad de este problema: la asombrosa cantidad de mujeres que, en un contexto de guerra, sobrevivieron a la brutalidad de la violación, a la explotación sexual, la mutilación, la tortura y el desplazamiento; los inconcebibles actos de depravación; y la exclusión generalizada de las mujeres de los procesos de paz³⁶.

Además de sus análisis y hallazgos pormenorizados, las expertas independientes responsables del informe de 2002 formularon 22 recomendaciones clave de cara a la plena aplicación de la resolución 1325³⁷. Las recomendaciones iban dirigidas en su mayoría al sistema de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros —y, en particular, a los Estados Miembros donantes— e incluían desde medidas relacionadas con la rendición de cuentas (la creación de una comisión internacional de la verdad sobre la violencia contra las mujeres en los conflictos armados) hasta avances normativos (el reconocimiento de la igualdad de género en todos los procesos de paz), pasando por la introducción de cambios en lo referente a la financiación (un análisis presupuestario de la asistencia humanitaria y de la reconstrucción post-conflicto).

Además de estos dos estudios históricos, el Secretario General ha presentado desde 2004 al Consejo de Seguridad un informe anual sobre las mujeres,

la paz y la seguridad. Estos informes se centran en la evaluación de una serie de áreas temáticas clave, conocidas como "pilares" de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad: prevención, participación, protección, y consolidación de la paz y recuperación. Además de proporcionar al Consejo de Seguridad una descripción general exhaustiva de los logros, deficiencias y retos en la aplicación de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad, cada informe incluye una serie de recomendaciones dirigidas al Consejo, a otros organismos de las Naciones Unidas y a los Estados Miembros. A lo largo de los últimos 15 años, el Secretario General y diversos especialistas independientes de las Naciones Unidas han formulado innumerables recomendaciones en este ámbito.

Sin embargo, muchas de las recomendaciones incluidas en los estudios anteriores ya mencionados continúan siendo meras aspiraciones. Desde el convencimiento de que resulta difícil, pero no imposible, crear un entorno propicio para la mejora de la participación de la mujer y su protección en los conflictos, este informe procura hacer oír su voz y añadir su perspectiva única a los estudios previos de las Naciones Unidas y a sus recomendaciones.

DEFINICIÓN DE "MUJERES": HETEROGENEIDAD E INTERSECCIÓN

El Estudio Mundial parte de la premisa de que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo. Pese a que buena parte del marco de la agenda sobre las mujeres, la paz y la seguridad se centra en las mujeres como víctimas —de violencia sexual, en la mayoría de las ocasiones—, la resolución 1325, junto con las resoluciones 1889 y 2122, nos recuerdan que las mujeres pueden ser y son agentes tremendamente poderosos. Las mujeres son líderes políticas y religiosas, funcionarias públicas, negociadoras de paz y organizadoras comunitarias. Aunque a menudo el papel de las mujeres es fundamental para lograr la paz, también participan en grupos armados y terroristas. El Estudio Mundial busca reconocer la diversidad de las experiencias y perspectivas de las mujeres en las sociedades en conflicto y post-conflicto, así como integrar dichas perspectivas a lo largo de todo el informe.

Además, el Estudio reconoce que el género no es más que uno de los ejes de esta diversidad, que se cruza con otras muchas formas de identidad y experiencia. Nacionalidad, origen étnico, afiliación política y religiosa, casta, condición indígena, estado civil, discapacidad, edad, preferencia sexual... todos estos factores y otros muchos revisten importancia a la hora de determinar las experiencias vitales de conflicto y recuperación por parte de las mujeres. Es bien sabido que todas

estas identidades pueden cruzarse y amplificar la vulnerabilidad; este Estudio intenta explorar también el modo en que pueden aprovecharse las identidades cruzadas como recurso, con el fin de proporcionar unas perspectivas únicas para el establecimiento y el mantenimiento de la paz y la seguridad en un mundo en que la diversidad es la norma.

DENTRO DEL MARCO GENERAL DE DERECHOS HUMANOS

Recientemente se han llevado a cabo numerosas investigaciones y se han elaborado muchos informes relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad. Los autores y autoras de estudios sobre el sector de la seguridad también se han interesado mucho por este tema. Sin embargo, no debe olvidarse que la resolución inicial del Consejo de Seguridad se concibió plenamente como parte de la tradición internacional de los derechos humanos, y que cualquier interpretación de sus disposiciones (y cualquier estrategia de aplicación) debe tener presente este hecho. En su recomendación general N° 30, el Comité de la CEDAW pone de relieve esta intersección y su importancia para entender el alcance y la pertinencia de la resolución 1325 y de las resoluciones posteriores del Consejo de Seguridad.

+ *El género no es más que uno de los ejes de diferencia, que se cruza con otras muchas formas de identidad y experiencia. Nacionalidad, origen étnico, afiliación política y religiosa, casta, condición indígena, estado civil, discapacidad, edad, preferencia sexual... todos estos factores y otros muchos revisten importancia a la hora de determinar las experiencias vitales de conflicto y recuperación por parte de las mujeres.*

REFERENCIAS

1. Resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013) y 2122 (2013).
2. "Resolución 2122 (2013)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/2122 (2013) (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 18 de octubre de 2013), párr. 16.
3. Ibid.
4. Cynthia Cockburn, *From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis* (Londres; Nueva York: Zed Books, 2007), 132.
5. "WILPF: History", consultado el 26 de diciembre de 2014, <http://www.wilpfinternational.org/wilpf/history/>.
6. Ibid.
7. "Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer", consultado el 30 de diciembre de 2014, <http://www.unwomen.org/es/csw>.
8. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, "Igualdad de participación de la mujer en la prevención, gestión y resolución de los conflictos y en la consolidación de la paz después de los conflictos: Conclusiones acordadas", 12 de marzo de 2004.
9. ONU Mujeres, "Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, CSW58, 2014," Sede, consultado el 5 de enero de 2015, <http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw>.
10. Naciones Unidas, Servicio de Enlace con las Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas, "Historic Overview on the World Conferences on Women", consultado el 29 de diciembre de 2014, http://www.un-ngls.org/spip.php?page=article_s&id_article=1725.
11. Anne Marie Goetz y Joanne Sandler, "Women's Rights Have No Country", *OpenDemocracy*, 5 de enero de 2015, <https://www.opendemocracy.net/5050/anne-marie-goetz-joanne-sandler/women%27s-rights-have-no-country>.
12. Conferencia Mundial sobre la Mujer, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995). (Nueva York: Naciones Unidas, 1996), párr. 131–149.
13. Carol Cohn, Helen Kinsella, y Sheri Gibbings "Women, Peace and Security Resolution 1325", *International Feminist Journal of Politics* 6, n° 1 (enero de 2004): 131; Diane Otto, "Beyond Stories of Victory and Danger: Resisting Feminism's Amenability to Serving Security Council Politics", en *Rethinking Peacekeeping, Gender Equality and Collective Security*, ed. Gina Heathcote y Diane Otto (Palgrave MacMillan, 2014), 152–72.
14. "Peace Inextricably Linked with Equality between Women and Men Says Security Council, in International Women's Day Statement", boletines de prensa y resúmenes de la cobertura de las reuniones de las Naciones Unidas, 8 de marzo de 2000, <http://www.un.org/press/en/2000/20000308.sc6816.doc.html>.
15. Cohn, Kinsella, y Gibbings, "Women, Peace and Security Resolution 1325", 131.
16. Cockburn, *From Where We Stand War: Women's Activism and Feminist Analysis*, 141.
17. "Resolución 1820 (2008)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1820 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 19 de junio de 2008), párr. 6.
18. Ibid., párr. 5.
19. "Resolución 1888 (2009)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1888 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 30 de septiembre de 2009), párr. 4.
20. Tratado sobre el Comercio de Armas, 2014, secc. 7, apartado 4.
21. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, "Resolución sobre la situación de las mujeres y los niños y niñas en los conflictos armados", 12 de mayo de 2014, párr. 1.
22. Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, "Resolución sobre la situación de las mujeres y los niños y niñas en los conflictos armados".
23. "Resolución 1820 (2008)", párr. 5.
24. "Resolución 2122 (2013)", párr. 4.
25. "Stop Rape Now - About" consultado el 29 de diciembre de 2014, <http://www.stoprapenow.org/about/>.
26. "Resolución 1888 (2009)", párr. 4.
27. "Recomendación general N° 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos", documento de las Naciones Unidas con signatura CEDAW/C/GC/30 (Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 18 de octubre de 2013), párr. 1.
28. Ibid., párr. 10 y 13.
29. Ibid., 82, 83.
30. PeaceWomen, "Lista de planes de acción nacionales" PeaceWomen.org, consultado el 2 de enero de 2015, <http://www.peacewomen.org/naps/list-of-naps>.
31. ONU Mujeres, "Preparativos: Examen nacional de la aplicación", Sede, consultado el 5 de enero de 2015, <http://www.unwomen.org/es/csw/csw59-2015/preparations#National>; ONU Mujeres, "Preparativos: Procesos regionales de examen a los 20 años", Sede, consultado el 5 de enero de 2015, <http://www.unwomen.org/es/csw/csw59-2015/preparations#Regional>.
32. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development", 1 de agosto de 2015.
33. "Resolución 1325 (2000)", documento de las Naciones Unidas con signatura S/RES/1325 (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 31 de octubre de 2000), párr. 16.
34. Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, "Women, Peace and Security: Women, Peace and Security: Study pursuant to Security Council Resolution 1325 (2000)" (Naciones Unidas, 2002), párr. 37.
35. Elisabeth Rehn y Ellen Johnson Sirleaf, "Women, War, Peace: The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-Building", *El progreso de las mujeres en el mundo* (Nueva York, NY: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, 2002), vii.
36. Ibid., 1:xi.
37. Ibid., 1:xviii–ixx.