

Mujeres en los procesos de paz: la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad¹

Carmen Magallón Portolés es Directora de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz de Zaragoza

En octubre de 2000, por primera vez en sus cincuenta años de historia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas discutió y aprobó una Resolución, la 1325, en relación con las mujeres y los conflictos bélicos. En ella se exhorta al Secretario General y a los Estados miembros a actuar para lograr una mayor inclusión de las mujeres en los procesos de construcción de la paz y de reconstrucción posconflicto. En el cuarto aniversario de su aprobación constatamos que, aunque ha habido avances al respecto, todavía queda un largo camino por recorrer para alcanzar su plena aplicación.

La Resolución 1325 llama al Consejo de Seguridad, al Secretario General de Naciones Unidas, a los Estados miembros y al resto de partes (agencias humanitarias, militares, sociedad civil) a emprender acciones en cuatro áreas distintas, que están interrelacionadas:

- El aumento de la participación de las mujeres en los procesos de paz y la toma de decisiones.
- El entrenamiento para el mantenimiento de la paz desde una perspectiva de género.
- La protección de las mujeres en los conflictos armados y en las situaciones posbéticas.
- La introducción transversal del género en la recogida de datos y sistemas de información de Naciones Unidas, así como en la puesta en práctica de los distintos programas.

En esta Resolución, el Consejo de Seguridad reconoce no sólo que “la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres”, sino que “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”. Theo-Ben Gurirab, ministro de Asuntos Exteriores de Namibia y presidente del Consejo de Seguridad en el momento en que se aprobó la Resolución 1325, lo expresaba de este modo: si “las mujeres son la mitad de toda comunidad..., ¿no han de ser también la mitad de toda solución?”.²

Este paso, que puede calificarse de histórico, enlaza con uno de los episodios más significativos y civilizadores del pasado siglo: la iniciativa por la paz que emprendieron las mujeres en la I Guerra Mundial. En 1914, la Alianza Internacional por el Voto de la Mujer, en nombre de doce millones de mujeres de 26 países, lanzó un manifiesto llamando a la conciliación y el arbitraje. Unos meses más tarde, en mayo de 1915, ya en plena guerra, alrededor de un millar de mujeres representando a doce países, beligerantes y neutrales, se reunieron en La Haya en lo que fue el Primer Congreso Internacional de Mujeres. Allí surgió la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, una organización con pretensiones de unir dos movimientos que se sentían muy vinculados: el movimiento feminista y el movimiento pacifista. Presidido por Jane Adams, que recibió el Premio Nobel de la Paz en 1931, el Congreso protestó contra la locura y el horror de la guerra y efectuó diversas recomendaciones: la

¹ Publicado en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, N° 87, Otoño 2004, 97-104.

² Elizabeth Rehn y Ellen J. Sirleaf, *Women War and Peace. The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women's Role in Peace-building*, Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Nueva York, 2002, p. 76.

mediación inmediata de los países neutrales, la urgencia de alcanzar un desarme global, la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad entre las naciones, y la creación de una organización internacional para la resolución pacífica de los conflictos entre países. Este conjunto de propuestas, que las delegadas elegidas hicieron llegar a los Gobiernos, tuvo más tarde su influencia en la formación de la Liga de las Naciones, organización precursora de Naciones Unidas.

Dando un salto en el tiempo, cercano el final del siglo XX, en la Declaración sobre la contribución de las mujeres a una cultura de paz de la Cuarta Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Pekín del 4 al 15 de septiembre de 1995, se señalaba:

“En el umbral del siglo XXI, un movimiento dinámico hacia una cultura de paz obtiene su inspiración y su esperanza de las percepciones y acciones de las mujeres (...) La capacidad de dirección de las mujeres debe aprovecharse plenamente y en beneficio de todos para avanzar hacia una cultura de paz. Su participación históricamente escasa en el gobierno ha dado lugar a una deformación de los conceptos y a una limitación de los procesos. En ámbitos como la prevención de los conflictos, el fomento del diálogo intercultural y la reparación de la injusticia socioeconómica, las mujeres pueden generar enfoques innovadores y sumamente necesarios para la edificación de la paz.

Las mujeres aportan a la causa de la paz entre los pueblos y las naciones experiencias, competencias y perspectivas diferentes. La función que cumplen las mujeres de dar y sustentar la vida les ha proporcionado aptitudes e ideas esenciales para unas relaciones humanas pacíficas y para el desarrollo social. Las mujeres se adhieren con menos facilidad que los hombres al mito de la eficacia de la violencia y pueden aportar una amplitud, una calidad y un equilibrio de visión nuevos con miras al esfuerzo común que supone pasar de una cultura de guerra a una cultura de paz”³.

Actualmente parece avanzar un acuerdo apoyado, al menos formalmente, por la mayoría de los Gobiernos e instituciones internacionales, para llevar a cabo programas de acción positiva y promover la equidad de género. Un acuerdo que deriva de los compromisos adquiridos tras la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Plataforma de Acción surgida de la Conferencia de Pekín mencionada.

Un breve recorrido histórico por los compromisos previos muestra los pasos que fue dando la comunidad internacional hasta llegar al momento actual. Ha sido un proceso lento, que ha tomado impulso en los últimos años por el trabajo conjunto de ONG y personas que ocupan cargos relevantes en los organismos internacionales.

³ Ver en: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/women.htm>

Compromisos de la comunidad internacional

Año	Organismo	Resolución / Acuerdo
1979		Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Ratificada por 165 países
1982	Asamblea General Naciones Unidas	Resolución 37/63 Declaración sobre la participación de las mujeres en la promoción de la paz y la seguridad internacional.
1985	Tercera Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Nairobi)	Reconocimiento explícito del rol de las mujeres para la paz y el desarrollo.
1995	Cuarta Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Pekín)	Reconocimiento de que los derechos de las mujeres son derechos humanos.
Varios	Consejo de Seguridad Naciones Unidas	Resoluciones sobre las mujeres en situaciones de conflicto y paz: 918, 1076, 1193, 1208, 1214, 1231, 1265.
1999	Consejo de Seguridad Naciones Unidas	Resolución 1265 sobre la Protección de Civiles en los Conflictos Armados. Incluye la perspectiva de género en la asistencia humanitaria.
2000	Consejo de Seguridad Naciones Unidas	Resolución 1325, sobre la inclusión de las mujeres en los procesos de paz

El apoyo de la comunidad internacional es muy necesario en zonas donde la voz de las mujeres es silenciada de manera permanente. Por ejemplo, para las mujeres de Afganistán fue importante que desde distintas iniciativas encabezadas por ONG y europarlamentarias como Luisa Morgantini, Emma Bonino y María Sornosa, se diera a conocer la crudeza de su situación bajo el régimen talibán.

La igualdad en las mesas de negociación de la paz

Por múltiples causas, el enorme trabajo por la paz que llevan a cabo las mujeres en grupos de base no tiene su correlato en el nivel de la toma de decisiones. Todavía pesa la inercia de exclusión que las mantiene alejadas de los lugares donde se ejerce el poder. Las mayores resistencias las pone el propio proceso de la confrontación, en el que ellas no son consideradas agentes de importancia: “la razón que se esgrime para excluir a las mujeres es que las negociaciones para acabar con las hostilidades sólo

requieren la presencia de las partes que pelean y que asuntos como la participación de las mujeres y la igualdad de género no son relevantes en este proceso”.⁴

Frente a esta visión limitada, en la que sólo cuentan los elementos estrictamente bélicos, hay que destacar que la mesa de paz no es un acontecimiento puntual sino un proceso que va a marcar el futuro desarrollo de la vida en el país. El proceso de negociaciones incluye asuntos como los acuerdos para compartir el poder; la reconstrucción económica; la desmovilización y reintegración de los combatientes; la legislación sobre derechos humanos; la regulación del acceso a la tierra, a la educación y a la salud, el estatus de las personas desplazadas; el papel de la sociedad civil, etc. Al pensar en las negociaciones como un proceso del que depende la estructura social que va a reconstruir la convivencia se ve la importancia de la participación de las mujeres en él.

Según Sanam Anderlini,⁵ no todas las mujeres que llegan al poder están motivadas para defender los derechos de las mujeres. De las entrevistas que realizó a mujeres involucradas en procesos de paz, concluye que tampoco hay evidencia de que ellas sean mejores negociadoras porque se comuniquen mejor o sean más dialogantes que los hombres. Hasta hoy no hay estudios rigurosos al respecto, aunque en estas entrevistas surgieran anécdotas relacionadas con la cuestión. Por tanto, no es solamente la inclusión de más mujeres lo que dará salida al problema. Se trata de encontrar, afirma Anderlini, líderes, mujeres y hombres decididos a impulsar la agenda de la justicia y la igualdad de género. Es de enorme importancia lograr el apoyo de hombres para la defensa de la igualdad de género. También lo es mantener la relación entre las mujeres que llegan a la toma de decisiones y los grupos que efectúan las tareas más de base. Por otra parte, en el estudio de casos realizado por Anderlini se aportan ejemplos que muestran la importancia de llevar la fuerza de los movimientos de mujeres a la política de paz. Ésta es la clave, pues los movimientos de mujeres recogen preocupaciones que no siempre representan los hombres y las escasas mujeres en el poder. En Suráfrica, Irlanda del Norte y Guatemala, las mujeres se unieron para influir en el proceso de paz; en otros lugares como Liberia, Burundi, Georgia y Palestina lo intentaron y siguen intentándolo en medio de la guerra; en Camboya las mujeres negociaron la igualdad en la fase de reconstrucción posconflicto.

A partir de la Plataforma de Acción aprobada en Pekín, dentro del sistema de Naciones Unidas se impulsan redes y plataformas con objeto de hacer visible el trabajo de base de las mujeres a favor de la paz. Para hacer *lobby* hacia enfoques sensibles al género en cuestiones de paz y seguridad, el Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) apoyó la creación de la Federación de Redes de Mujeres Africanas por la Paz, formada por trece organizaciones de mujeres de países afectados por conflictos armados. En 1998 nació el Comité Africano de Mujeres sobre la Paz y el Desarrollo (AWCPD) que, bajo los auspicios de la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la Comisión Económica para África (ECA) de Naciones Unidas, trabaja en la misma línea. En el sudeste asiático, UNIFEM agrupó 60 ONG en una red de mujeres defensoras de la paz, en colaboración con la Asociación Asiática para la Cooperación Regional (SAARC).

En 1999, tras los bombardeos de Kosovo y Serbia por parte de la OTAN, la Unión Europea diseñó el Pacto de Estabilidad para el sureste de Europa, pensado para la promoción del desarrollo y la democracia en la zona. En agosto de ese mismo año, 150 grupos de mujeres de diez países de la región, con el apoyo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), hicieron un llamamiento para incluir la igualdad de género en el Pacto. En octubre de ese año, el Grupo de Trabajo de Género del Pacto de Estabilidad (GTF) presentó sus recomendaciones, entre las que se encontraban la promoción de la participación política de las mujeres y el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para impulsar la igualdad de género en la zona.

Diversos testimonios dan cuenta de la importancia de la línea de acción marcada por la Resolución 1325. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sergio Vieira de Mello,

⁴ Sanam Naraghi Anderlini, *Women at the Peace Table. Making a Difference*, Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), Nueva York, 2000, p. 54.

⁵ Sanam Naraghi Anderlini es directora de la Comisión de Política de *Woman Waging Peace*, organización con sede en Washington que trabaja para lograr la inclusión de mujeres en los procesos de paz.

posteriormente asesinado en Irak, decía a comienzos de marzo de 2003: “En Timor Oriental pude ver el impacto que la participación de las mujeres puede tener en la construcción de la paz y en el desarrollo (...)”⁶ Las mujeres son un factor de estabilidad y reconciliación; sus contribuciones pueden mejorar la calidad de las decisiones y por ende la efectividad de los esfuerzos de recuperación. Sobre todo, promovemos la participación de las mujeres porque tienen el mismo derecho que los hombres a tomar parte en las decisiones y porque su aportación supone un valor añadido en todas las decisiones”.⁷

Uno de los problemas a los que se enfrentan las organizaciones de mujeres para ejercer su labor es el económico. Los fondos no llegan a las organizaciones de mujeres porque sus preocupaciones se consideran de importancia menor. Como afirma Jamila, de Afganistán: “Oigo frecuentemente decir que las afganas no somos políticas. Que la paz y la seguridad son asuntos de hombres. Estoy aquí para rebatir esa ilusión. En los veinte últimos años de mi vida, el liderazgo de los hombres sólo nos ha traído guerra y sufrimiento. Soy una mujer que lucha por la educación. En Afganistán y Pakistán esto es política. Dirijo una ONG humanitaria. Vemos que se canaliza la financiación hacia organizaciones de hombres afganos y me pregunto por qué...”⁸.

La extensión y aplicación de la Resolución 1325

El *Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad*, creado en mayo de 2000 por un conjunto de organizaciones entre las que se hallan la *Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad* e *International Alert*, fue el que presionó para sacar adelante la Resolución 1325. Su tesis es que la desigualdad de género es una amenaza para la paz y la seguridad globales. Para contrarrestar esta amenaza propone avanzar en una estrategia que contemple las ‘3ps’: la prevención de los conflictos, la participación de las mujeres en los asuntos de la seguridad y la paz, y la protección de los civiles, atendiendo las necesidades específicas de mujeres y hombres. Tras la aprobación de la Resolución 1325, el Grupo se dedica a darla a conocer y tratar de que se aplique.⁹

Entre las iniciativas surgidas para apoyar la implementación de esta Resolución, destaca la llevada a cabo por el *Consejo de Seguridad de las Mujeres*, una red creada en Alemania en marzo de 2003 y formada por unas cincuenta mujeres, activistas por la paz, investigadoras y representantes de instituciones políticas y ONG. Su objetivo es influir y hacer un seguimiento de las actividades del Gobierno alemán a lo largo de los dos años de su estancia en el Consejo de Seguridad. Este grupo, que trata de incorporar la perspectiva de género en la política exterior y la agenda de seguridad de su país, organizó una campaña de envío de postales al Gobierno alemán denominada “1325 razones” para que apoyara y difundiera la Resolución. Intelectuales y artistas tomaron parte en la iniciativa. La demanda más importante era lograr el aumento de la representación de las mujeres en las instituciones nacionales, regionales e internacionales, en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos. En concreto, su propuesta se plasmaba en:

- Establecer una cuota de participación de un 30% de mujeres en todos los procesos de paz y en todas las instituciones que trabajan para implementar los tratados de paz. En este momento habría que aplicarla en Afganistán, Irak, Palestina-Israel y la República Democrática del Congo.
- Crear un grupo de seguimiento de Naciones Unidas encargado de informar al Secretario General y a las distintas instituciones de la organización sobre los progresos de estas condiciones, y conseguir que el dinero concedido para la reconstrucción esté en relación con el respeto de la cuota de mujeres.

⁶ Sobre la relación entre las mujeres y la paz en Timor ver en este mismo número de *Papeles de Cuestiones Internacionales*, “xxx”, pp. xxxx.

⁷ Intervención realizada en la Comisión de Naciones Unidas sobre el estatus de las mujeres, Nueva York, 7 de marzo de 2003.

⁸ Intervención en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, octubre de 2001.

⁹ Acerca del Grupo de Trabajo sobre Mujeres, Paz y Seguridad, véase www.peacewomen.org/un/ngo/wg.html

- Crear un fondo de Naciones Unidas para el apoyo de las acciones de las mujeres activistas por la paz.
- Incorporar un 30% de mujeres en la fase de la reconstrucción posbética y en las comisiones encargadas de elaborar la Constitución y el futuro sistema legal del país en cuestión.

Otra iniciativa reciente es la de la Federación de Mujeres Universitarias de Canadá. Esta organización ha urgido a su Gobierno a continuar apoyando la Resolución 1325 mediante actuaciones concretas: proporcionando fondos para su implementación tanto en ese país como en otros; y buscando la oportunidad de incorporar las voces y representación de las mujeres en los procesos de resolución de conflictos, en la prevención y en la facilitación de salidas de conflictos armados, las operaciones de asistencia humanitaria y los procesos de reconstrucción posbética. Así mismo, insta a proteger a las mujeres de la violencia de género, particularmente de la violación y otras formas de abuso sexual, y a trabajar para asegurar que un 50% de los participantes en los procesos de paz sean mujeres. Para efectuar un seguimiento de este compromiso, la Federación canadiense pide a su Gobierno que proporcione informes regulares sobre el número de grupos de mujeres consultados que están representados en las delegaciones y comités oficiales encargados del trabajo sobre la Resolución 1325. Esta Federación y su homóloga australiana presentarán una propuesta conjunta, en la línea de apoyo mencionada, en la Conferencia Trienal de la Federación Internacional de Mujeres Universitarias que tendrá lugar en agosto de 2004.

La 1325 es la única resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que celebra la fecha de su aprobación, año tras año, la única que celebra su cumpleaños. Las organizaciones de mujeres y las alianzas que mantienen a distintos niveles en los organismos internacionales pensaron que ésta era una forma de efectuar un seguimiento de su puesta en práctica. En octubre de 2003, con motivo de su tercer aniversario, en la reunión especial mantenida por el Consejo de Seguridad, el subsecretario general para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) informaba de que su departamento había dado pasos concretos para implementarla, en particular en las operaciones llevadas a cabo en Sierra Leona, República Democrática del Congo, Kosovo, Timor Oriental y Afganistán. Se había trabajado para aumentar el número de mujeres en las operaciones de mantenimiento de paz, integrar en la concepción de las mismas una perspectiva de género, y educar al personal involucrado sobre la problemática del sida para la prevención de conductas inadecuadas, así como sobre el tráfico de mujeres.

En el informe enviado por parte de España sobre su cumplimiento, el 30 de Julio de 2004, en vísperas del cuarto aniversario, se explicita lo que ha hecho nuestro país para poner en práctica la R-1325. Recoge las cifras de mujeres que hay en el ejército español, involucrado en estos años en distintas misiones de paz en Kosovo. El total del personal femenino en las Fuerzas Armadas españolas es de 12.227 (un 10,3% de los efectivos), mientras en los mandos son mujeres 877 (un 1,9%). Según fuentes del Ministerio de Defensa, la participación de españolas en las misiones de paz, en la actualidad, está en torno al 15% de media. Entre los proyectos abordados por la AECI bajo este empeño, se cita el proyecto en marcha, en colaboración con la ONG *Mujeres en Zonas de Conflicto*, de creación de un centro público de gestión privada para la detección precoz, la prevención y atención integral a las mujeres víctimas de la violencia doméstica, en la ciudad de Mostar. En Colombia, la AECI, ha subvencionado el proyecto “Formando sujetos culturales y políticos para la gestión del desarrollo, la convivencia y la Paz”, con el Centro Corporativo Simón Bolívar como contraparte. En Guatemala, enmarcado dentro de los Acuerdos de Paz, en 2002 se aprobó el proyecto de creación de la “Red de Mujeres Constructoras de la Paz”, cuya ONG gestora es la Asociación *Mujer Vamos Adelante*. Finalmente, junto a la *Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas*, se apoya la “Escuela para Facilitadoras de Procesos Formativos con Enfoque de Género”.

Todavía queda un largo trecho para alcanzar la igualdad, empezando por la propia estructura de Naciones Unidas: de las 27 operaciones de paz actuales, el Secretario General sólo ha designado a una mujer como jefe de misión o representante especial de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG). En el nivel de representante especial del Secretario General, hay tres mujeres de un total de 14 puestos. Según datos de abril de 2004, las mujeres representan sólo el 25% del staff de profesionales civiles, el 4% del personal de policía civil y el 1,5% del personal militar. Según datos de la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer (OSAGI), de los 264 informes

del Secretario General, temáticos o específicos de países, emitidos desde enero de 2000 a septiembre de 2003, el 67% no hace referencia o contiene sólo una alusión a las mujeres o a asuntos de género.

En la sesión 48 de la Comisión sobre el estatus de las mujeres, que tuvo lugar en marzo de 2004, la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en la prevención y la resolución de conflictos, así como en la reconstrucción posconflicto, fue uno de los temas abordados. En las conclusiones se recordaron todas las resoluciones de la Asamblea General relevantes a ese respecto, incluyendo la Resolución 58/42 sobre las mujeres y la participación política, y se insistió en la importancia de la Resolución 1325. En una especie de juicio llevado a cabo para evaluar el avance de esta última, se falló que todavía queda mucho por hacer, y se destacó que los hombres tienen un papel importante en el logro de la igualdad entre los géneros que se persigue. Finalmente, aunque les atañe especialmente, no es un asunto particular de las mujeres. Es importante que ellos también se impliquen en la difusión y puesta en práctica de la Resolución 1325. El logro de la igualdad real en la toma de decisiones es un asunto de carácter universal.