

Los desafíos globales de seguridad y paz y el rol de las mujeres

Serie Minutas N° 62-23 30/05/2023

Carolina Jorquera Vásquez

Resumen

Esta minuta ha sido elaborada como material de apoyo para la participación de la delegación parlamentaria chilena que asistirá a próxima Cumbre WPL 2023, que se llevará a cabo en Bruselas, Bélgica desde el 7 al 8 de junio del año en curso.

Contiene información respecto de la relación entre la paz y los objetivos de desarrollo, los desafíos globales en materia de paz y seguridad propuestos por Naciones Unidas, la Resolución 1325 y la conformación de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), sus avances y desafíos, el Plan Estratégico Regional propuesto por CIM/OEA y por último, una breve aproximación a los conceptos básicos de la Política Exterior Feminista (PEF).

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
e-mail: cljorquera@bcn.cl , Anexo: 1781

La vinculación entre la paz y el desarrollo¹

Uno de los propósitos fundamentales de la Agenda 2030 de Naciones Unidas - conformada por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas- es lograr sociedades pacíficas y prevenir la violencia. Ello, ya que, tal como sostuvo el ex Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, no puede haber paz sin desarrollo, y no puede existir ni paz ni desarrollo sin respeto a los derechos humanos². El desarrollo de los países es crucial para prevenir conflictos. Según un panel de expertos convocados en el año 2016 por el Secretario General de la ONU, el riesgo de los países de caer en conflictos aumenta si es que tienen bajo desarrollo económico. Por otra parte, en aquellos países en los que se sale de un conflicto, la reactivación de la economía genera un menor riesgo de recaer en violencia. De hecho, según estos expertos, las causas de los conflictos normalmente son de índole social y/o económica, las que se hacen más patentes cuando el Estado ha sido incapaz de satisfacer las expectativas de la ciudadanía³. En este sentido, para los países que transitan desde un conflicto hacia la paz es esencial superar problemas sociales y económicos, ofrecer a la población los medios para ganarse la vida, y crear las bases para un desarrollo económico inclusivo⁴. Sin embargo, no existe consenso acerca de cómo proceder para lograrlo.

Los esfuerzos actuales para promover una recuperación de la economía en una fase post-conflicto suelen gravitar en torno a tres enfoques:

- i. Detener inmediatamente la emergencia (a través, por ejemplo, de programas de empleo);
- ii. Realizar esfuerzos para la recuperación temprana (orientada a recobrar la capacidad del país de generar ingresos); y
- iii. Intentar lograr una recuperación de largo plazo (a través, por ejemplo, de reformas amplias para incentivar el crecimiento).

Por otra parte, las violaciones a los derechos humanos y la impunidad también constituyen causas de conflictos, por lo que deben ser evitadas lo antes posible. Sin embargo, tampoco existe consenso acerca de cómo lograrlo, ya que muchas veces la manera de implementar la justicia transicional puede generar cuestionamiento y polarización⁵. La interrelación e interdependencia entre el

¹ Esta minuta se realiza en base a la actualización de los trabajos de los investigadores Paula Lekanda ; “Los desafíos globales de seguridad y paz: el rol de las mujeres” y “La promoción de la paz y el desarrollo sostenible”, Minutas N°105-17, 26/09/2017, N° 121-17, 16/11/2017, y Mariano Ferrero, Minuta “La agenda de Mujeres, paz y seguridad (MPS) a partir de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad y su implementación en Chile”, Minuta N° 11-22, 07/03/2022, Biblioteca del Congreso Nacional.

² “Secretary-General’s remarks at formal debate of the General Assembly on peace operations (as delivered)”, 12 de octubre de 2015. Disponible en: <http://bcn.cl/223di>

³ Report of the Advisory Group of Experts, “The Challenge of Sustaining peace”, Report of the Advisory Group of Experts for the 2015 Review of the United Nations Peacebuilding Architecture, p. 19. Disponible en: https://www.un.org/pga/wp-content/uploads/sites/3/2015/07/300615_The-Challenge-of-Sustaining-Peace.pdf

⁴ *Ibíd.*, p. 20.

⁵ *Ibíd.*, pp. 19-20.

desarrollo, la paz y los derechos humanos conlleva a que la prevención de la violencia y la promoción de sociedades pacíficas estén presentes de manera transversal en los 17 ODS que conforman la Agenda 2030. Sin embargo, la búsqueda de la paz y la prevención de la violencia están particularmente desarrolladas en el ODS N°16, el que apunta a “Promover sociedades pacíficas e inclusivas”. En este Objetivo de Desarrollo, se listan las metas específicas que deben ser alcanzadas hacia el año 2030, y, por lo tanto, sugieren cuáles son los desafíos globales principales en materia de seguridad y paz, que serán señalados a continuación.

Desafíos globales en materia de paz y seguridad, desde el punto de vista de Naciones Unidas

Desde el punto de vista de la Agenda 2030, y en particular del ODS N°16, algunas de las metas a cumplir por los Estados para alcanzar la paz son⁶:

- Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad.
- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia.
- Reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- Crear en todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.
- Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial.
- Proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos.

⁶ ONU, Objetivos de Desarrollo Sostenible, Metas del ODS N°16, “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”. Disponible en: <http://bcn.cl/223dx>

- Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.
- Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.
- Promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

La Resolución 1325 y la conformación de la agenda MPS en el sistema de Naciones Unidas

El hito fundante de la agenda MPS está constituido por la adopción unánime por parte del Consejo de Seguridad de la Resolución 1325 en octubre de 2000, que proporciona un marco para incorporar en las tareas de mantenimiento de la paz una agenda de género. Ella ha permitido llevar adelante la transversalización de género (gender mainstreaming) en un ámbito particularmente sensible y tradicionalmente poco receptivo como el de los conflictos armados y la seguridad. Esa estrategia de transversalización -impulsada en la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979- implica, en lo esencial, analizar en todas las políticas y programas su impacto diferenciado para mujeres y hombres, incorporar la perspectiva de género en la agenda política dominante, y asegurar una participación equilibrada de las mujeres en los procesos decisorios.⁷

En la Resolución 1325, el Consejo de Seguridad reconoce que “los civiles, y particularmente las mujeres y los niños, constituyen la inmensa mayoría de los que se ven perjudicados por los conflictos armados, incluso en calidad de refugiados y personas desplazadas internamente, y cada vez más sufren los ataques de los combatientes y otros elementos armados [...], como también] los efectos que ello tiene para la paz y la reconciliación duraderas”.⁸

Como forma de hacerse cargo de esta preocupación, plantea acciones a ser adoptadas por los órganos y agencias del sistema de Naciones Unidas, como también por los Estados miembros, en cuatro grandes dimensiones:

- *Incorporación de la perspectiva de género*: en las operaciones de mantenimiento de la paz; en la negociación e implementación de acuerdos de

⁷ Lombardo, Emanuela, “El mainstreaming de género en la Unión Europea”, Aequalitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, vol. 10-15, Mayo-Diciembre 2003, pp. 6-11.

⁸ NACIONES UNIDAS, Resolución 1325 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213ª, celebrada el 31 de octubre de 2000, S/RES/1325 (2000), p. 1.

paz; en la planificación para el desarme, la desmovilización y la reintegración; y, en la adopción de medidas y misiones por el Consejo de Seguridad

- *Participación de las mujeres*: aumentar la representación de la mujer en todos los niveles decisorios para la prevención, la gestión y la solución de conflictos (incluido los procesos de paz); nombrar a más mujeres representantes especiales y enviadas especiales del Secretario General para realizar misiones de buenos oficios en su nombre; ampliar el papel y la aportación de las mujeres en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno
- *Formación especializada en igualdad de género*: generar directrices y material para la formación sobre la protección, los derechos y la participación de las mujeres en la adopción de todas las medidas de mantenimiento de la paz y consolidación de la paz; incorporación en los programas nacionales de capacitación de personal militar y de policía civil como preparación para su despliegue, y para el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; mayor apoyo financiero, técnico y logístico voluntario a estas actividades por parte de los Estados miembros
- *Protección de los derechos de las mujeres en los conflictos*: las partes en un conflicto armado deben respeten plenamente el derecho internacional aplicable a los derechos y a la protección de las mujeres y niñas, en particular las obligaciones del Derecho Internacional Humanitario, y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; las partes beligerantes deberían adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres y las niñas de la violencia por razón de género, particularmente la violación y otras formas de abusos sexuales, en situaciones de conflicto armado; los Estados son responsables de enjuiciar a los responsables de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, en especial relativos a la violencia sexual y de otro tipo contra mujeres y niñas; las partes en un conflicto armado deberían respeten el carácter civil y humanitario de los campamentos y asentamientos de refugiados, y considerar las necesidades especiales de mujeres y niñas, incluso en el diseño de campamentos y asentamientos

R1325: Avances y desafíos MPS

Cuando ya se han cumplido más de dos décadas de su adopción, la Resolución 1325 ha dado origen a una amplia agenda de acción para incluir y proteger a las mujeres en los procesos de pacificación de conflictos y construcción de la paz. Actualmente, la agenda MPS se compone de diez resoluciones del Consejo de Seguridad junto con otros instrumentos internacionales complementarios -como las recomendaciones de la CEDAW- y un importante número de planes de acción nacionales y de algunas organizaciones regionales.⁹

⁹ Mujika Chao, Itziar, "Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)", Revista CIDOB d' Afers Internacionals, nº 127, abril de 2021, pp. 15-38, en pp. 16-18

Se trata de un marco normativo articulado en todas las áreas centrales del ciclo de los conflictos armados: la prevención, la participación, la protección, y la rehabilitación post bélica. En varias de las resoluciones adoptadas se establecieron herramientas institucionales para combatir la impunidad, y prevenir y proteger de la violencia sexual. En otras de ellas se contempla la evaluación de las estrategias y los recursos para promover la implementación de la agenda MPS, y se plantea que un porcentaje del presupuesto destinado a rehabilitación post-bélica y construcción de la paz se destine a proyectos específicos para el empoderamiento de las mujeres.¹⁰

Es importante relevar que en 2013 el Comité CEDAW hizo un aporte significativo para dar más institucionalización y coherencia a la agenda MPS aprobando la recomendación general N° 30 relativa a las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y post-conflicto. Esta recomendación, que entrega orientaciones a los Estados miembros para fortalecer la aplicación de la agenda MPS, abarca un amplio espectro de asuntos, como también de ámbitos de aplicación que alcanza no sólo a conflictos armados de tipo internacional o no, sino también a situaciones de ocupación y a otras situaciones preocupantes como distintas formas de luchas civiles, conflictos políticos, estados de emergencia, entre otras.¹¹

Sin embargo, aún hay falencias y debilidades evidentes en la materia. Las cifras entregadas por ONU Mujeres en la materia confirman el diagnóstico:¹²

- entre 1992 y 2019, solamente el 13 por ciento de los negociadores, el 6 por ciento de los mediadores y el 6 por ciento de los signatarios en los procesos de paz principales de todo el mundo eran mujeres.
- En 2021, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) verificó con datos 29 casos de asesinatos de mujeres defensoras de derechos humanos, periodistas y sindicalistas en 8 países afectados por conflictos. Sin embargo, los asesinatos o los ataques contra las defensoras de los derechos humanos se registran muy poco o se anonimizan en las estadísticas oficiales de las Naciones Unidas.
- En 2022, el Consejo de Seguridad celebró su primera reunión formal centrada en las represalias contra las mujeres que participan en los procesos de paz y seguridad
- En 2021, Naciones Unidas verificó casi 3300 casos de violencia sexual relacionada con el conflicto, 800 más que el año anterior.

¹⁰ Mesa, Manuela, "XV Aniversario de la Resolución 1325: luces y sombras de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad", en: Mesa, Manuela (Coord.), Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario CEIPAZ 2015-2016, CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz, Madrid, 2016, pp. 137-168, en pp. 140-141 y 153-154.

¹¹ Villellas Ariño, María, Mujeres, Paz y Seguridad: 15 Años de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas. Una evaluación de la agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, Informes 12/2016, Institut Català per la Pau, Barcelona, 2016, p. 12.

¹² <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures>

- La violencia sexual contra los niños siguió aumentando, en más del 20 por ciento, y el 98 por ciento de las víctimas fueron niñas.
- A nivel mundial, el 60 por ciento de las muertes maternas prevenibles ocurren en entornos frágiles donde prevalecen los conflictos políticos, los desplazamientos y los desastres naturales.
- De 2020 a 2021, hubo una disminución en la participación de las mujeres en las estructuras de liderazgo y gestión en situaciones de refugiados y desplazados internos.
- En 2022, menos de la mitad de los Planes de Acción Nacionales (PAN) sobre mujeres, paz y seguridad incluyen acciones específicas sobre desarme a pesar de su importancia para la realización de la agenda de mujeres, paz y seguridad. De los 13 Estados que lanzaron nuevos PAN en 2021, solo Francia, Alemania, México, Kazajstán y Uganda hicieron referencia al desarme, la no proliferación o el control de armas.
- En los foros multilaterales de desarme, persisten grandes brechas en la participación de las mujeres y las mujeres siguen estando sumamente subrepresentadas en muchos campos relacionados con las armas, incluido el control técnico de armas, y solo el 12 por ciento de los Ministros de Defensa a nivel mundial son mujeres.
- Según un estudio¹³ que analiza datos de 153 países entre 1990 y 2019, los países con niveles de ingresos más bajos y niveles de democracia más bajos ven una fuerte asociación entre la militarización y la desigualdad de género.

En el último reporte del Secretario de Naciones Unidas presentado el año 2022, se destacan las siguientes recomendaciones:¹⁴

- Reforzar el principio de responsabilidad moral colectiva respecto de la protección de las defensoras de los derechos humanos.
- Insistir en la participación significativa de las mujeres en todos los procesos de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz.
- Rechazar el constante aumento del gasto militar.
- Invertir el déficit de financiación de la igualdad de género y la promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en los países afectados por conflictos.
- Invertir en datos de alta calidad.

¹³ “The impact of militarization on gender inequality” ONU Mujeres 2022 <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2022-08/Impact-of-militarization-on-gender-inequality-en.pdf>

¹⁴ Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General de UN 05/10/2022 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/614/91/PDF/N2261491.pdf?OpenElement>

A fines del año 2022, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA) lanzó el documento *Caminos hacia la paz y la seguridad, forjados por las mujeres: Una agenda para las Américas*,¹⁵ que contiene un plan estratégico que busca revitalizar la agenda MPS en esta parte del mundo.

Plantea que el incremento en la representación y la participación de las mujeres en posiciones de liderazgo y toma de decisiones ha traído consigo una mejor convivencia pacífica y mejores resultados de desarrollo para la sociedad. No obstante, este cambio no es ni generalizado, ni totalmente transformador, dado que las mujeres continúan sobrellevando la mayor parte de las responsabilidades de cuidado y reproducción social en la vida cotidiana. Asimismo, señala que un importante desafío común a la región tiene que ver con la visión hegemónica y restringida de los temas de seguridad.

Desde allí sugiere un Plan estratégico 2022 – 2026 que contiene los siguientes aspectos:

Objetivo Estratégico 1

Fomentar una reconceptualización del marco conceptual y de actuación en torno al conflicto, la seguridad y la paz desde el feminismo, la resiliencia y los liderazgos históricos de las mujeres y la prevención y gestión de crisis y conflictos y la construcción de la paz:

- I. Visibilizar los efectos diferenciados, desde el enfoque de género e interseccional, de las políticas y medidas de seguridad en las mujeres e identificar las brechas en cuanto a la seguridad de las mujeres;
- II. Propiciar diálogos y debates a nivel político y técnico sobre políticas y medidas necesarias para la seguridad de las mujeres y su participación y liderazgo igualitario en los ámbitos relacionados, incluyendo la justicia;
- III. Entre la masa crítica ya sensibilizada y conocedora de las temáticas de MPS, promover un replanteamiento del paradigma en la región; esto es, volcar la atención en las amenazas particulares a la seguridad de las mujeres, en contextos donde la violencia no emana de conflictos armados tradicionales, sino que subyace a las falencias del modelo de desarrollo;
- IV. Socializar y comunicar en torno a estas conceptualizaciones del conflicto, la seguridad y la paz, los impactos diferenciados y las recomendaciones concretas.

¹⁵ https://www.oas.org/es/cim/docs/MPS_ESP_fn.pdf

Objetivo Estratégico 2

Coordinar un trabajo conjunto de actores clave que reconoce la relevancia, las intersecciones entre sus componentes y los factores socios-políticos de la agenda de MPS en la región:

- I. Liderar un espacio de diálogo e intercambio multilateral sobre temas de la agenda de mujeres, paz y seguridad, que cuente con el apoyo de otras instancias y organismos de la OEA y la participación de la sociedad civil;
- II. Fortalecer y visibilizar la articulación entre los marcos legales regionales y la agenda de MPS, especialmente mediante la integración del enfoque de derechos humanos y la reconceptualización de la seguridad en los múltiples espacios multilaterales de la OEA;
- III. Proponer y coordinar la creación de una agenda regional de mujeres, paz y seguridad, involucrando a los espacios multilaterales de la OEA sobre seguridad, justicia y otros temas relevantes;
- IV. Dar seguimiento a la implementación de esta agenda a nivel regional y nacional con indicadores que permiten medir los avances y cambios cumplidos.

Objetivo Estratégico 3

Visibilizar, acompañar y asesorar los liderazgos de las mujeres en la implementación de la agenda de mujeres, paz, seguridad y justicia en todos los ámbitos y a todos los niveles, con atención al tránsito de estos liderazgos desde tiempos y espacios específicos de conflicto y crisis, a la política formal:

- I. Fomentar el ejercicio de liderazgos feministas democráticos en la gestión de crisis y conflictos a través de la generación de conocimientos y la capacitación;
- II. Generar conocimiento y promover los liderazgos de las mujeres en espacios de toma de decisiones sobre temas de seguridad, conflicto y crisis y otros temas relacionados.

Objetivo Estratégico 4

Promover el enfoque de género e interseccional como un factor de poder presente de manera integral en toda acción social en vez una externalidad que puede ser incorporada de manera aleatoria en el desarrollo de programas y proyectos:

- I. Seguir avanzando en la capacitación de género a todos los actores relevantes de la OEA, al interior de todas las fuerzas armadas (militares, policiales y otras), en la administración de la justicia, de

- una manera transversal y más allá del curso o módulo puntual parte de un entrenamiento;
- II. Sistematizar las experiencias exitosas de los Estados miembro y otros que ya han elaborado planes nacionales de acción sobre mujeres, paz y seguridad a través del intercambio de experiencias y cooperación.

Objetivo Estratégico 5

Identificar y analizar los estándares y la jurisprudencia existente en torno al tema MPS y fomentar la integración de esta agenda en el trabajo de los mecanismos de seguimiento de los tratados multilaterales regionales relevantes

- I. Acoger todas las recomendaciones incluidas en la Recomendación General No. 30 del Comité CEDAW “Las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos” e incorporarlos al diálogo político regional;
- II. Identificar y socializar las implicaciones del Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”, desde el enfoque de género e interseccional;
- III. Teniendo en cuenta los estándares existentes de la Corte IDH, profundizar las implicaciones de la Convención de Belém do Pará en escenarios de conflictividad social y crisis para identificar las obligaciones estatales relevantes y generar indicadores y recomendaciones prácticas; y
- IV. Estudiar la contribución de la jurisprudencia regional en estos temas, incluyendo el acceso a la justicia, la interseccionalidad, la impunidad y la participación política de las mujeres, entre otros.

Política Exterior Feminista

A partir de agosto de 2022, nueve países (Canadá, Chile, Francia, Alemania, Luxemburgo, México, Países Bajos, España y Suecia) han desarrollado o anunciado una política exterior feminista.

En palabras de Alicia Bárcena¹⁶, una política exterior feminista no solo significa que los Estados garantizan los derechos de las mujeres dentro y fuera de las fronteras de su territorio. También implica la promoción del multilateralismo con el fin de abordar de forma coordinada los nudos estructurales de la desigualdad de género, aspecto clave para lograr una recuperación transformadora con igualdad en la región.

¹⁶ Intervención de Alicia Bárcena como Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante el 2° Encuentro Cultural Mujer Migrante de México y el Mundo, 2021.

Se plantea que los objetivos de una Política Exterior Feminista (PEF)¹⁷ son:

- 1) buscar solución pacífica de conflictos y controversias, entendiendo que la seguridad tiene alcances distintos para hombres y para mujeres.
- 2) priorizar en la agenda internacional los principios de igualdad, equidad y justicia de género, promoviendo los DD.HH en todos los ámbitos de la sociedad.
- 3) visibilizar y posicionar en la toma de decisiones a actores históricamente invisibilizados, postergados y violentados, en particular a las mujeres.

Por ello, materializar una PEF requiere reconocer su esencia multidimensional, identificando los desequilibrios de género, problematizando la cultura institucional sexista y abriendo espacios de transparencia y participación ciudadana. Avanzar exige una fuerte voluntad política pues demanda una transformación estructural a nivel político – institucional, económico y social.

¹⁷ Mauras M. Jorquera C, Política Exterior Feminista, en Mujeres y Política Exterior en América Latina. Un mundo de desigualdades. Fondo de Cultura Económica Chile. 2022. Pág 91 – 92.