

La Resolución

1325

sobre Mujeres, Paz y Seguridad  
como herramienta  
de cooperación internacional

Perspectiva de ONGD vascas  
y de organizaciones de mujeres en el Sur Global

Irantzu Mendia Azkue (ed.)

Esta publicación ha sido realizada en el marco del proyecto *Recursos especializados para un apoyo estratégico a defensoras de derechos humanos en países en conflicto, posconflicto y tensión*. PRO-2020K30025.

Financiado por la AVCD.



La Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad como herramienta de cooperación internacional.  
Perspectiva de ONGD vascas y de organizaciones de mujeres en el Sur Global

**Coordinación y edición:** Irantzu Mendia Azkue

**Autoría de capítulos:** Sheida Besozzi, Irantzu Mendia Azkue, iker zirion landaluze, Itziar Mujika Chao, Gloria Guzmán Orellana, Yulia Serkezyuk

2022



[www.hegoa.ehu.eus](http://www.hegoa.ehu.eus)

UPV/EHU • Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Agirre, 81 • 48015 Bilbao  
Tel.: 94 601 70 91 • Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU • Centro Carlos Santamaría  
Elhuyar Plaza 2 • 20018 Donostia-San Sebastián  
Tel.: 943 01 74 64 • Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU • Biblioteca del Campus  
Nieves Cano, 33 • 01006 Vitoria-Gasteiz  
Tel.: 945 01 42 87 • Fax: 945 01 42 87

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.

ISBN: 978-84-16257-91-1



Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 España Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

# Índice

<b>Presentación</b> .....	<b>6</b>
Irantzu Mendia Azkue	
<b>I. Balance crítico de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad</b> .....	<b>10</b>
<b>Sheida Besozzi</b>	
1. Introducción	10
2. Origen de la Resolución 1325 y desarrollo de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad	11
3. Utilidad y potencialidad	13
3.1. Instrumento de incidencia para las organizaciones de mujeres y feministas	13
3.2. Desarrollo normativo y discursivo	14
3.3. Propuestas de medición y evaluación de impacto	14
4. Críticas y limitaciones	15
4.1. Desvinculación del marco de protección de los derechos humanos	15
4.2. Institucionalización de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad	16
4.3. Pocos avances en prevención, protección y sanción de la violencia sexual en los conflictos	16
4.4. Falta de compromiso de los estados	17
4.5. Militarismo en lugar de desarme y prevención de los conflictos	17
5. Conclusiones	18
6. Bibliografía	19
<b>II. Las ONGD vascas ante la Resolución 1325</b> .....	<b>21</b>
<b>Irantzu Mendia Azkue</b>	
1. Introducción	21
2. Nivel de conocimiento y uso	24
3. Percepción de utilidad como herramienta de cooperación internacional	26
4. Percepción de utilidad para las organizaciones de mujeres y feministas socias	28
5. Otros instrumentos de referencia en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad	29
6. Conclusiones	30

<b>III. Resolución 1325 en la República Democrática del Congo. Planes de Acción Nacional y valoración de las organizaciones de mujeres</b> .....	<b>33</b>
<b>iker zirion landaluze</b>	
1. Introducción	33
2. Dos Planes de Acción Nacional, una implementación institucional débil	35
3. Ejes de la Resolución 1325 en el Plan de Acción Nacional de segunda generación	37
3.1. Participación	37
3.2. Prevención	38
3.3. Protección	39
3.4. Rehabilitación	40
4. Valoración de las organizaciones de mujeres congoleñas sobre la Resolución 1325 y su implementación	40
4.1. Conocimiento y uso	41
4.2. Participación en los Planes de Acción Nacional	41
4.3. Referentes normativos	42
4.4. Papel de la cooperación internacional	43
5. Conclusiones y recomendaciones	44
6. Bibliografía	46
<b>IV. Experiencias de implementación de la Resolución 1325 en Bosnia y Herzegovina y en Kosovo</b> .....	<b>47</b>
<b>Itziar Mujika Chao</b>	
1. Introducción	47
2. Inclusión de la Resolución 1325 en las políticas públicas	48
2.1. Planes de Acción Nacional en Bosnia y Herzegovina	48
2.2. Plan de Acción Nacional en Kosovo	50
3. Organizaciones de mujeres, cooperación internacional y Resolución 1325	52
4. Conclusiones y recomendaciones	55
5. Bibliografía	56
<b>V. La Resolución 1325 en El Salvador desde la acción estatal y del movimiento de mujeres</b> .....	<b>59</b>
<b>Gloria Guzmán Orellana</b>	
1. Introducción	59

2. La agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad en las políticas públicas de El Salvador: Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325 (2017-2022)	60
2.1. Enfoque y referentes internacionales y nacionales	61
2.2. Prioridades y medidas implementadas	61
3. Las organizaciones de mujeres salvadoreñas ante la Resolución 1325	63
3.1. Ninguna o limitada repercusión durante la posguerra	63
3.2. Posicionamientos actuales	64
3.3. Visiones sobre el papel la cooperación internacional en el fomento de la Resolución 1325	66
4. Conclusiones y recomendaciones	68
5. Bibliografía	70
<b>VI. Resolución 1325 y proceso de paz en Colombia</b>	<b>72</b>
<b>Yulia Serkezyuk</b>	
1. Introducción	72
2. La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en el marco legislativo y de políticas públicas previo al Acuerdo de Paz	73
2.1. Participación	74
2.2. Prevención y protección	74
2.3. Rehabilitación y reparación	75
3. Medidas de género del Acuerdo de Paz y su implementación	75
3.1. Reforma Rural Integral	76
3.2. Participación política	76
3.3. Fin del conflicto	77
3.4. Solución al problema de las drogas ilícitas	77
3.5. Víctimas del conflicto armado	77
3.6. Verificación	78
4. Trayectoria de construcción de paz de las organizaciones de mujeres y feministas	78
5. Las organizaciones de mujeres y feministas ante la Resolución 1325 y el papel de la cooperación internacional	80
6. Conclusiones y recomendaciones	82
7. Bibliografía	83

# Presentación

---

Irantzu Mendia Azkue

La Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el año 2000 se ha convertido en una referencia fundamental en las actuaciones de la cooperación internacional relacionadas con la transformación de conflictos y la construcción de paz. Esta Resolución reconoce distintas experiencias de los conflictos armados por motivos de género, llama a la protección de las mujeres frente a todas las formas de violencia contra ellas e insta a garantizar su participación en la promoción de la paz en todos los niveles de decisión. En las dos últimas décadas, el Consejo de Seguridad ha avalado nuevas resoluciones afines, contribuyendo a conformar lo que se conoce como la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad. En conjunto, esta agenda se sustenta sobre cuatro pilares: la participación de las mujeres en la construcción de paz, la prevención de la violencia, la protección de derechos y la reparación de las víctimas.

En estos más de 20 años tras su aprobación, se han realizado multitud de evaluaciones periódicas a nivel internacional, regional y estatal que han dado cuenta de las “luces y sombras” de la Resolución 1325. Esta publicación tiene como objetivo aportar una particularidad a las evaluaciones ya realizadas, como es el análisis de las potencialidades y límites de la Resolución desde la perspectiva tanto de las ONGD como de los colectivos de mujeres y feministas de países en conflicto, posconflicto y tensión socio-política que tienen vínculos con la cooperación internacional.

En concreto, este trabajo parte de nuestro entorno más cercano para incluir las visiones y experiencias con la Resolución 1325 de tanto las ONGD vascas como de organizaciones de mujeres y feministas en una selección de lugares en los que actúa la cooperación vasca: Colombia, El Salvador, República Democrática del Congo (RDC) y Balcanes, que son considerados aquí como estudios de caso. En el periodo de vigencia del IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo del Gobierno Vasco (2018-2021)<sup>1</sup>, –uno de cuyos ámbitos estratégicos es la transformación de conflictos y la construcción de paz–, la cooperación vasca ha estado presente en todos ellos. Las actuaciones realizadas han contado con una financiación total de 39.901.763 millones de euros, con el mayor volumen de fondos destinado a Colombia, seguido de El Salvador, RDC y región de Balcanes<sup>2</sup>.

---

1 Prorrogado para el periodo 2022-2024.

2 En esta región las actuaciones se han dado en Serbia y Bosnia y Herzegovina.

Tabla 1. Montos de la cooperación vasca por estudio de caso (2018-2021) (euros)					
Países	2018	2019	2020	2021	Totales
Colombia	4.320.836	4.157.254	4.404.746	4.482.460	17.365.296
El Salvador	3.503.653	3.619.465	2.776.183	4.467.677	14.366.978
RDC	1.664.937	1.752.180	1.732.974	1.829.398	6.976.489
Balcanes (Bosnia y Herzegovina y Serbia)	500.000 (S)	350.000 (BH)	290.000 (BH)	50.000 (BH)	1.190.000

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Portal de la Cooperación Pública Vasca<sup>3</sup>.

En los cuatro casos persisten importantes retos para la construcción de paz, además de que encontramos movimientos de mujeres y feministas con una larga trayectoria de lucha por la inclusión del enfoque de género en las políticas de paz y seguridad implementadas en sus respectivos territorios.

Sin embargo, las perspectivas y experiencias con respecto a la Resolución 1325 son dispares. Por ejemplo, en la RDC y en Bosnia y Herzegovina y Kosovo, la Resolución 1325 y los Planes de Acción Nacional para su implementación han sido un apoyo fundamental para las organizaciones de mujeres y feministas, sobre todo en objetivos de incidencia social e institucional a favor de los derechos de las mujeres. En El Salvador, la Resolución 1325 y el Plan de Acción Nacional existente en el país no han sido un estímulo tan importante para las organizaciones en su lucha por la justicia y la reparación por las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado. En Colombia, en pleno proceso de paz tras vivir una guerra especialmente prolongada, aún no se ha aprobado ningún Plan de Acción Nacional para la aplicación de la Resolución 1325, a pesar de que el movimiento de mujeres y feminista lleva tiempo movilizado en su demanda.

Para cumplir con el objetivo propuesto, esta publicación incluye un primer capítulo que presenta una visión general del origen, contenido y evolución de la Resolución 1325 y resoluciones afines posteriores. Asimismo, desarrolla un balance crítico de sus potencialidades y límites sobre la base de una buena cantidad de estudios, informes y evaluaciones realizadas hasta el momento.

El segundo capítulo nos sitúa en el sector de la cooperación vasca, con ánimo de ofrecer una aproximación a la relación de las ONGD con la Resolución 1325 en varias dimensiones: nivel de conocimiento y uso de la Resolución en los proyectos implementados, percepción de utilidad como herramienta de cooperación internacional y para las organizaciones de mujeres y feministas socias, y conocimiento de otros instrumentos vinculados a la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Se trata

3 Este Portal recoge información de las actuaciones de cooperación internacional impulsadas por todos los agentes de la cooperación pública vasca desde 2014, a partir de datos ofrecidos por la Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo (AVCD), las tres diputaciones forales vascas, los tres ayuntamientos de las capitales de Euskadi y la Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes–Euskal Fondoa. Véase: <https://euskalankidetza.hegoa.ehu.eus/?locale=es>.

de ONGD que tienen sede en Euskadi y que en los últimos años han realizado acciones en uno o varios de los países de interés en esta publicación.

El tercer capítulo aborda la temática en el caso de la RDC, que durante los últimos años ha sido el país que más financiación pública vasca ha recibido en el continente africano, seguido de cerca por Senegal y Sáhara Occidental. El texto profundiza en el contenido y evolución de los dos Planes de Acción Nacional sobre la Resolución 1325 aprobados en la RDC, con la atención puesta en especial en el segundo de ellos. Además, presenta valoraciones de las organizaciones de mujeres y feministas congoleñas sobre la Resolución, su participación en la elaboración de los Planes de Acción Nacional, los referentes normativos principales de estas para impulsar la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en el país, y el papel que atribuyen a la cooperación internacional en dicho impulso, en un escenario muy marcado por la reactivación periódica de los conflictos violentos.

El cuarto capítulo pone la mirada en el contexto europeo, en concreto en los Balcanes, una de las regiones más afectadas por los conflictos armados recientes en el continente. En ese marco, el texto analiza la presencia del contenido de la Resolución 1325 en las políticas públicas de posguerra relacionadas con la paz y la seguridad en Bosnia y Herzegovina y en Kosovo, a través de los respectivos Planes de Acción Nacional aprobados hasta el momento. De forma complementaria, introduce la mirada de varias organizaciones locales en ambos países acerca de la Resolución 1325 y de su relación con la cooperación internacional en el ámbito de la construcción de paz, una cooperación cada vez más reducida en la última década.

El quinto capítulo nos lleva a la región centroamericana y en particular a El Salvador, donde continúa vigente un Plan de Acción Nacional para la aplicación de la Resolución 1325. Este trabajo desarrolla, en primer lugar, los antecedentes, enfoques, prioridades y niveles de ejecución de dicho Plan. En segundo lugar, nos acerca a la visión de las organizaciones de mujeres y feministas salvadoreñas sobre la influencia de la Resolución 1325 en su trabajo y sobre el papel de la cooperación internacional en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en un país con altos niveles de violencia y en proceso de remilitarización.

Por último, el sexto capítulo recoge la experiencia de Colombia, único país de los seleccionados para este análisis donde no se ha aprobado ningún Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325, a pesar del protagonismo e incidencia del movimiento de mujeres y feminista en los esfuerzos de paz. Este texto presta atención al nivel de inclusión de los cuatro pilares de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad en las políticas públicas colombianas, así como su conexión con las medidas de género contenidas en los recientes Acuerdos de Paz (2016). Igualmente, el capítulo tiene en cuenta la trayectoria de las organizaciones de mujeres y feministas como constructoras de paz, su posicionamiento sobre la Resolución 1325 y el papel que puede desempeñar la cooperación internacional para promoverla.

Los datos obtenidos y presentados en esta publicación se sustentan, además de en una revisión bibliográfica sobre la temática, en un cuestionario *on line* completado entre julio y diciembre de 2021 por una muestra de ONGD ubicadas en Euskadi y de organizaciones de mujeres y feministas en los países seleccionados.

Somos conscientes de que los datos obtenidos no son generalizables más allá de las organizaciones cuya experiencia refleja este estudio. Aún así, consideramos que esta publicación ofrece conclusiones relevantes para la cooperación internacional y, sobre todo en los estudios de caso, deriva en recomendaciones que proceden de forma directa de colectivos de mujeres y feministas con amplio conocimiento y recorrido en la implementación de la Resolución 1325 en sus contextos. Precisamente, a través de este trabajo pretendemos clarificar si instrumentos como la Resolución 1325 tienen la capacidad, y de qué forma, de fortalecer a esos colectivos y, unido a ello, reflexionar sobre el papel que le corresponde a la cooperación internacional en el avance de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad.

# I. Balance crítico de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad

---

Sheida Besozzi<sup>1</sup>

## 1. Introducción

La Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (R1325), adoptada de manera unánime por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 31 de octubre del año 2000, es el instrumento central de lo que en la actualidad se conoce como agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), que abarca esa y posteriores resoluciones similares aprobadas por el Consejo en las dos últimas décadas. Si bien cada nueva resolución ha servido para expandir la agenda de MPS, en este ámbito la R1325 sigue siendo la más conocida y utilizada tanto por las organizaciones de mujeres y feministas a nivel global como por diferentes actores de la cooperación internacional<sup>2</sup>.

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis del contenido de la R1325 y de la agenda internacional de MPS construida en torno a ella, observando aspectos de su utilidad y potencialidad, así como críticas y limitaciones identificadas. En el primer caso, destaco: la referencialidad de la R1325 para numerosas organizaciones de mujeres y feministas en todo el mundo y los esfuerzos de estas para lograr su implementación; el desarrollo discursivo y normativo generado a raíz de la R1325; y algunos avances en la medición de sus impactos. En cuanto a las críticas y límites, examino las siguientes: la desvinculación de la agenda de MPS del marco de los derechos humanos, la institucionalización de esta agenda en su versión menos transformadora de la desigualdad de género, el escaso impacto en la prevención, protección y sanción de la violencia sexual en los conflictos, la falta de voluntad política de los estados para su implementación, y la omisión de objetivos de prevención de conflictos, desarme y desmilitarización.

---

1 Investigadora predoctoral en Hegoa–Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Su tesis doctoral se centra en la construcción de la diáspora iraní en el Estado español y los lazos sociales, políticos y culturales con el país de origen, a partir de las narrativas de personas de origen iraní de primera y segunda generación. Sus temas de investigación giran en torno a las diásporas, la migración transnacional, los derechos humanos, Irán y Oriente Medio, los feminismos y los estudios poscoloniales.

2 Un indicador tangible del nivel de difusión y uso de la R1325 en todo el mundo es su traducción a más de 100 idiomas (Klot, 2015).

Este trabajo está basado en una revisión bibliográfica de una parte de la abundante documentación especializada que existe sobre esta temática, por ejemplo, normativa internacional, artículos, capítulos de libro e informes de instancias de Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales.

## 2. Origen de la Resolución 1325 y desarrollo de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad

Los orígenes de la Resolución 1325 están vinculados al fuerte trabajo de incidencia del movimiento de mujeres y feminista por la paz durante la década de 1990 (Magallón, 2006 y 2008; Shepherd, 2020). De hecho, la Resolución fue considerada como un hito por este movimiento, ya que puso en el centro del debate del Consejo de Seguridad un tema que hasta ese momento no se había considerado lo suficientemente relevante para la paz y la seguridad internacionales y, por lo tanto, para ser debatido en ese organismo.

La Resolución “reconoce el efecto desproporcionado y singular (distinto al que sufren los hombres y niños) que causa el conflicto armado en las mujeres y las niñas, y el papel clave de las mujeres en la prevención y resolución de los conflictos, y en la construcción y la consolidación de la paz” (Solanas, 2015: 1). Autoras como Carol Cohn (2004) y Carmen Magallón (2006) han destacado el reconocimiento en la R1325 del papel activo de las mujeres como constructoras de paz, ya que hasta entonces el cuerpo normativo internacional sobre paz y seguridad tendía a ver a las mujeres sobre todo como víctimas y “grupo vulnerable” (Mendía Azkue, 2014). Además, la R1325 responde a la necesidad de incluir los principios de la igualdad de género en todas las iniciativas –estatales e internacionales– de resolución de conflictos y de construcción de paz (Villellas, 2020).

Como antecedentes más directos de la R1325, podemos mencionar varios. Primero, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993), en la cual se explicitó por primera vez que los derechos humanos de las mujeres y de las niñas son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. Un resultado de esa Conferencia fue la aprobación de la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres* (ONU, 1993), la cual “afirmó que las violaciones de los derechos humanos de las mujeres en situaciones de conflicto armado constituyen violaciones de los principios fundamentales de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional” (Mendía Azkue y Guzmán Orellana, 2019).

Segundo, la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres (Beijing, 1995) forma parte igualmente de la arquitectura que precede a la adopción de la R1325. Esta declaración incluyó objetivos específicos sobre las mujeres y los conflictos armados, tales como: incrementar la participación de las mujeres en las decisiones sobre la solución de los conflictos, proteger a las mujeres que viven en situaciones de conflicto armado, o reducir los gastos militares y la disponibilidad de armamentos (ONU, 1995).

Meses antes de la aprobación de la R1325, el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas promovió la aprobación de la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia sobre la Incorporación de una Perspectiva de Género en las Operaciones Multidimensionales de Apoyo a la Paz (2000), afirmando “que la eficacia de las operaciones de paz dependía de que el

principio de la igualdad de género permeara completamente las misiones de paz a todos los niveles” (Mendia Azkue y Guzmán Orellana, 2019).

Estos antecedentes, entre otros, favorecieron la adopción de la R1325 en octubre del año 2000, la cual giró en torno a tres ejes o pilares: la prevención de la violencia contra las mujeres, la protección de sus derechos y su participación en los espacios decisorios relacionados con la paz y la seguridad. En las siguientes dos décadas, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado otras diez resoluciones: R1820 (2008), R1888 (2009), R1889 (2009), R1960 (2010), R2106 (2013), R2122 (2013), R2242 (2015), R2467 (2019), R2493 (2019) y Resolución 2538 (2020). Estas han contribuido a la expansión de los tres pilares iniciales mencionados (prevención, protección y participación), para incluir también el de rehabilitación o recuperación de las mujeres sobrevivientes de la violencia, conformando todas ellas la agenda internacional de MPS<sup>3</sup> (véase tabla 1).

Tabla 1. Resoluciones de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad		
Resolución	Año	Síntesis de contenido principal
1325	2000	Trata las consecuencias de los conflictos armados en las mujeres y reconoce su papel en la prevención y resolución de los conflictos y en el mantenimiento y construcción de paz. Recalca la importancia de la participación igualitaria de las mujeres como agentes de paz y seguridad.
1820	2008	Identifica la violencia sexual contra las mujeres en los conflictos armados como arma y crimen de guerra, y llama a su prevención.
1888	2009	Denuncia el aumento de la violencia sexual en los conflictos armados, apela al liderazgo para abordarla y llama al despliegue de equipos expertos cuando suceda.
1889	2009	Destaca la trascendencia de la intervención de las mujeres en todas las etapas de los procesos de paz, llama a la protección y el empoderamiento de las mujeres e insta a la creación de indicadores para medir la implementación de la R1325.
1960	2010	Subraya la necesidad de poner fin a la violencia sexual en los conflictos armados y urge a la creación de dispositivos para ello.
2106	2013	Recalca la importancia de establecer medidas contra la violencia sexual durante los conflictos y facilitar a las víctimas el acceso a la justicia.
2122	2013	Afirma que una “perspectiva integral” es fundamental para que se consiga una paz sostenible; identifica medidas para aumentar la participación de las mujeres en la construcción de paz y llama a la provisión de servicios de apoyo para las mujeres afectadas por los conflictos.

3 Todas las resoluciones puede consultarse en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/resolutions>. En la agenda de MPS han emergido otras cuestiones, como la “lucha contra el extremismo violento” (Basu, Kirby y Shepherd, 2020: 6), si bien no comparten ni la misma trayectoria ni el mismo consenso que los cuatro pilares mencionados.

Resolución	Año	Síntesis de contenido principal
2242	2015	Destaca la importancia de colaborar con la sociedad civil, aumentar los fondos de igualdad de género e introducir la agenda de MPS en las políticas de los estados.
2467	2019	Reconoce la violencia sexual contra las mujeres durante los conflictos como parte de un <i>continuum</i> de violencia contra ellas, e identifica la responsabilidad de los estados en el abordaje de sus causas de fondo. Asimismo, urge a reforzar el acceso de las víctimas a la justicia y la reparación.
2493	2019	Llama a la promoción de todos los derechos de las mujeres, al aumento de la financiación de la agenda de MPS y a la creación de entornos seguros para el trabajo de las mujeres por la construcción de paz y la defensa de los derechos humanos.
2538	2020	Insiste en la adopción de medidas para aumentar la participación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Fuente: elaboración propia, a partir de WILPF (2020: 42-43) y Mujika Chao (2021: 20).

A partir de la aprobación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en 2015, el sistema de Naciones Unidas ha promovido la conexión de la R1325 con dicha Agenda y, en concreto, con los ODS número 5: Igualdad de Género, y número 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (Coomaraswamy, 2015).

### 3. Utilidad y potencialidad

#### 3.1. Instrumento de incidencia para las organizaciones de mujeres y feministas

Un elemento clave de la R1325 es su utilidad para el trabajo de incidencia política llevado a cabo por organizaciones de mujeres y feministas en todo el mundo. Según un estudio que valora los primeros veinte años de implementación de la R1325 y de la agenda de MPS llevado a cabo por la Fundación Kvinna till Kvinna (2020), en el que entrevistaron a 91 mujeres constructoras de paz y defensoras de derechos humanos de Siria, Irak, Armenia, Azerbaiyán, Ucrania y Bosnia y Herzegovina, la mayoría de ellas utiliza la R1325 en sus acciones de resolución de conflictos y construcción de paz. Asimismo, el informe evidencia el aporte de esta Resolución en términos de legitimación de los derechos de las mujeres y de la creación de espacios para su participación socio-política.

Así, muchas organizaciones de mujeres y feministas usan la R1325 para ejercer presión sobre sus gobiernos, conseguir que sus posiciones sean escuchadas e influir políticamente, tanto a nivel estatal como internacional. En ese sentido, estas organizaciones se han convertido en el pilar más sólido de la defensa de la R1325 y quienes más incidencia realizan ante gobiernos e instancias internacionales para que la Resolución se aplique.

### 3.2. Desarrollo normativo y discursivo

La R1325 ha generado en torno a ella una importante arquitectura normativa y discursiva sobre las mujeres, la paz y la seguridad (Solanas, 2015). Tal como destaca un informe de la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad sobre los 20 años de la agenda de MPS (WILPF, 2020), el *corpus* teórico promovido por efecto de la R1325 es muy sólido y ha favorecido que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través de distintas resoluciones, haya abordado cuestiones como, por ejemplo, la situación de las mujeres defensoras de derechos humanos, las reparaciones desde la perspectiva de género, las desigualdades de género estructurales o el rol activo de las mujeres en los procesos de construcción de paz.

Además, el reconocimiento de la labor de las mujeres como constructoras de paz y defensoras de los derechos humanos ha contribuido a legitimar ese trabajo a nivel internacional. El informe de 2020 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los avances en la agenda de MPS destaca que, entre el año 2017 y el año 2019, el 70% de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad incluyeron alguna referencia a mujeres, paz y seguridad, mientras que en los primeros 15 años desde la adopción de la R1325 el porcentaje era del 15%. El mismo informe añade que ha habido un incremento de los acuerdos de paz que consideran la igualdad de género en sus planteamientos, desde un 14% en 1995 a un 22% en 2019 (ONU, 2020).

Los avances normativos y discursivos han llegado también a los ámbitos estatal, regional e intergubernamental. Hasta la fecha, 98 países miembros de las Naciones Unidas, el 52% ha adoptado Planes de Acción Nacional (PAN) para implementar la R1325<sup>4</sup>. Asimismo, en los últimos 15 años, se han aprobado más de diez Planes de Acción Regionales, por ejemplo, por parte de la Unión Europea (2008), la Unión Africana (2014), la Liga Árabe (2015) y la región Asia-Pacífico (2016). Más recientemente, se observa la emergencia de “políticas exteriores feministas” en algunos países del Norte y el Sur Globales, lo que puede entenderse como resultado de la influencia lograda en las pasadas décadas por el discurso de la igualdad de género a nivel internacional, incluida la R1325 y la agenda de MPS<sup>5</sup>.

### 3.3. Propuestas de medición y evaluación de impacto

Otro de los efectos que puede asociarse a la R1325 y la agenda internacional de MPS tiene que ver con los esfuerzos de medición del impacto de las políticas en este ámbito. Como hemos visto, la R1889 (2009) instó a la creación de mecanismos para ello y, en el año 2010, el Secretario General de las Naciones Unidas propuso 26 indicadores cualitativos y cuantitativos organizados en función de los cuatro pilares ya mencionados de la agenda MPS: participación, prevención, protección y reparación (ONU, 2010).

---

4 Para más información sobre Planes de Acción Nacional, véase: <https://1325naps.peacewomen.org>

5 En todo caso, el carácter realmente novedoso de esas políticas e incluso su contenido feminista está siendo puesto en cuestión por algunas autoras. A modo de ejemplo, puede verse: Rubio Grundell, de Lima Grecco y Ruiz-Giménez Arrieta (2021). Para más detalle sobre políticas exteriores feministas, véase: <https://centreforfeministforeignpolicy.org/feminist-foreign-policy>

Asimismo, en el año 2017, el *Georgetown Institute for Women, Peace and Security* (GIWPS) de Estados Unidos y el *Peace Research Institute* (PRIO) de Noruega colaboraron en la creación de una serie de indicadores que dieron lugar al *Women, Peace and Security Index*. En la actualidad este índice clasifica a 170 países y está estructurado en función de tres dimensiones: “inclusión (económica, social y política), justicia (leyes formales y discriminación informal) y seguridad (individual, comunitaria y social)” (Solanas, 2019: 1), y los resultados se publican de forma periódica<sup>6</sup>. Ahora bien, el índice ha sido criticado por algunas ausencias en las variables utilizadas, por ejemplo: no tiene en cuenta los gastos militares, y tampoco mide ni la participación de las mujeres en la prevención de los conflictos ni su trabajo por la paz durante y después de los conflictos (Basu, Kirby y Shepherd, 2020).

En la misma línea de medición de impactos, la R2122 (2013) exigió una evaluación global de la implementación de la R1325, cuyo resultado fue el *Estudio Global sobre la Implementación de la R1325*, liderado por Radhika Coomaraswamy (2015), que contó con la participación de cientos de organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de mujeres y feministas. Se trata de un estudio amplio y exhaustivo que identifica vacíos, retos, tendencias emergentes y prioridades de acción.

Como veremos a continuación, en concreto son varias las críticas y limitaciones identificadas por las organizaciones de mujeres y feministas en sus balances de implementación de la R1325.

## 4. Críticas y limitaciones

### 4.1. Desvinculación del marco de protección de los derechos humanos

Las organizaciones de mujeres y feministas que apelan a la R1325 reivindican que esta sea considerada dentro del marco de los derechos humanos, y en vinculación con otros logros en el avance de los derechos de las mujeres conseguidos por la lucha feminista global, por ejemplo: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (1979), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) (Cohn et ál., 2004; WILPF, 2020; Mesa, 2021). En este sentido, el movimiento de mujeres y feminista identifica los derechos humanos de las mujeres y la equidad de género como ejes centrales de la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, la agenda de MPS sigue siendo interpretada como una cuestión que afecta solo a las mujeres. Por lo tanto, no alcanza el suficiente peso en el ámbito institucional de la paz y la seguridad internacionales (WILPF, 2020) ni la misma consideración que otros instrumentos internacionales desarrollados para la defensa de los derechos humanos. La R1325 y el resto de resoluciones de la agenda de MPS no obligan a los estados, como sí lo hacen los tratados de derechos humanos que estos ratifican. En consecuencia, a pesar de la existencia de Planes de Acción Nacional en numerosos países, gran parte de la responsabilidad de la implementación de la agenda de MPS a nivel global la continúan asumiendo las organizaciones de mujeres y feministas, quienes despliegan múltiples roles para proteger y promover los derechos humanos de las mujeres. Además, las Naciones Unidas

---

6 Para más información, véase: <https://giwps.georgetown.edu/the-index>

reconocen que faltan mecanismos para establecer un “diálogo sostenido con organizaciones de mujeres” (ONU, 2020: 25), lo cual dificulta la implementación de la agenda de MPS y la rendición de cuentas sobre esta.

#### **4.2. Institucionalización de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad**

La agenda de MPS se ha institucionalizado de una forma que conlleva la marginación de los aspectos más radicales de las políticas de género y paz promovidas por las organizaciones de mujeres y feministas (Basu, Kirby y Shepherd, 2020). Esta institucionalización generaría procesos alejados del empoderamiento político de las mujeres y de la reducción de las brechas de género (Solanas, 2016).

De hecho, si un objetivo central de la R1325 es aumentar la participación política de las mujeres en espacios de decisión sobre la paz y la seguridad internacionales, más de veinte años después vemos que, a pesar de algunos avances, la presencia de las mujeres sigue siendo muy baja y minoritaria. En el campo de la construcción de paz, las mujeres siguen estando en su mayoría excluidas: entre el año 1992 y 2019, las mujeres representaban solo el 13% de las personas negociadoras, el 6% de las mediadoras y el 6% de las signatarias en los procesos de paz en el mundo. Asimismo, 7 de cada 10 procesos de paz no incluyen a mujeres mediadoras o signatarias (ONU, 2020).

Además, cuando sus intereses son incluidos en los diálogos de paz, lo son en su condición de víctimas y no como constructoras de paz, lo que hace que muchas de sus reivindicaciones no sean tenidas en cuenta. A lo anterior se añade que a las mujeres se les exigen más cualificaciones que a los hombres para participar en los procesos de paz (WILPF, 2020).

#### **4.3. Pocos avances en prevención, protección y sanción de la violencia sexual en los conflictos**

La década de 1990 fue un periodo de avances normativos en la tipificación internacional de la violencia sexual como delito constitutivo de crimen de guerra, de lesa humanidad y de genocidio, y se ha avanzado en la jurisprudencia al respecto.

Sobre esta base, la agenda de MPS se caracteriza por una fuerte presencia de aspectos relacionados con la violencia sexual en guerra, lo que se expresa en varias resoluciones específicas sobre ello. La R1820 en el año 2008 supuso un hito en este sentido, al reconocer la violencia sexual en los conflictos como una amenaza al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De ahí que, junto a la R1325, la R1820 sea una de las resoluciones más conocidas de la agenda de MPS. Poco después, en el año 2009, la R1888 (2009) creó la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos, entre cuyos cometidos está ayudar a los estados a cumplir sus compromisos y, en particular, abordar la cuestión de la impunidad y la rendición de cuentas.

Sin embargo, la impunidad con la que se comete el crimen de violencia sexual en los conflictos continúa siendo muy alta (Coomaraswamy, 2015). Las Naciones Unidas reconocen que esa impunidad es fruto de la falta de voluntad política de los estados, ya que muy pocos casos se

llevan ante los tribunales (ONU, 2020). Por lo tanto, existe un fuerte desequilibrio entre el peso de la violencia sexual en la agenda de MPS y los avances reales en su prevención, protección de las víctimas y sanción de los responsables.

#### 4.4. Falta de compromiso de los estados

La R1325 y el conjunto de la agenda de MPS, por su propia naturaleza, mantienen una visión estado-céntrica sobre la paz y la seguridad internacionales. Por un lado, cualquier decisión que se tome en el seno del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas depende siempre de los estados que lo integran y, especialmente, de los miembros permanentes que, con su derecho de veto, tienen la última palabra. Por otro, corresponde también a los estados asumir su responsabilidad y poner los medios para la implementación de las resoluciones aprobadas en dicho Consejo.

En la actualidad, tres de los cinco miembros permanentes, China, Rusia y Estados Unidos, parecen ejercer una resistencia cada vez mayor a la implementación de la R1325 y resoluciones posteriores (WILPF, 2020; Solanas, 2020). Esto se suma a dificultades previas, debido al bajo nivel de compromiso y desempeño mostrado por los estados en las pasadas dos décadas. Los PAN de la R1325 no están promoviendo una implementación “significativa y substancial” de la agenda de MPS (Coomaraswamy, 2015: 30). Entre los factores que lo explican, puede mencionarse que, por ejemplo, los planes no se dotan de suficientes recursos; de hecho, de los 98 PAN existentes, solo 35 (36%) asignan un presupuesto para su puesta en marcha.

Asimismo, a pesar de que 70 (72%) de los PAN asignan un papel específico a las organizaciones de la sociedad civil en su implementación, en la práctica no existe apenas ni interlocución ni conexión entre las políticas gubernamentales de MPS y las acciones de construcción de paz de las organizaciones de mujeres y feministas (WILPF, 2020).

#### 4.5. Militarismo en lugar de desarme y prevención de los conflictos

Otra de las críticas a la R1325 es la falta de atención prestada al desarme y a la prevención de los conflictos. Como hemos visto, cinco años antes de la aprobación de esta resolución, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing estableció que, para garantizar los derechos de las mujeres y la equidad de género, un objetivo estratégico internacional debía ser la reducción del gasto militar a nivel global y el fomento del desarme, como parte de la concepción amplia de “paz positiva” promovida por el movimiento de mujeres y feminista internacional.

Sin embargo, ambas cuestiones, reducción del gasto militar y desarme, todavía están pendientes de abordarse dentro de la agenda de MPS (WILPF, 2020). De hecho, en ella no se hace referencia a la creciente militarización internacional a partir de la década de 2000, lo cual conecta con el hecho de que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas están entre los diez primeros países exportadores de armas. A nivel estatal, solo 31 de los 98 PAN, el 32%, hacen alusión o incluyen medidas específicas para el desarme (ibíd.), y varios de los países que están impulsando una “política exterior feminista” son grandes vendedores de armas (Mesa, 2021).

Por lo tanto, el objetivo de la desmilitarización por el que trabajan numerosas organizaciones de mujeres y feministas en el campo de la construcción de paz tiene un obstáculo de fondo. Como señala Hanna Wright (2015: 4-5), “las disposiciones que establecen las resoluciones relativas a mujeres, paz y seguridad (...) se quedan cortas en el rediseño radical de la seguridad internacional que buscan muchas feministas. En este sentido, el objetivo no es sólo incrementar la participación de las mujeres en los sistemas existentes para la resolución de conflictos, sino promover enfoques de seguridad menos militarizados y menos masculinizados que, ya de entrada, ayuden a evitar que los conflictos estallen”.

## 5. Conclusiones

En las últimas dos décadas, la R1325 ha dado lugar a un importante desarrollo discursivo y normativo en torno a la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad, y es una referencia clave para organizaciones de mujeres y feministas en todo el mundo que denuncian los impactos de género de los conflictos y que defienden la participación de las mujeres en todos los espacios de decisión sobre los conflictos y la construcción de paz. Además, progresivamente se han ido creando mecanismos concretos para la medición de los impactos de esta agenda.

Sin embargo, la dimensión discursiva actual de la agenda de MPS no se corresponde con su peso real en las políticas de paz y seguridad internacionales ni con su nivel de implementación. Son cada vez más las voces que, desde el movimiento de mujeres y feminista, tanto del Norte como del Sur Globales, han criticado esta incoherencia entre la retórica de la agenda de MPS y su concreción. Incluso las Naciones Unidas reconocen esta brecha entre el discurso y la práctica y añaden que es debida a una falta de voluntad política de los estados. Es decir, después de dos décadas de desarrollo de la agenda de MPS, parece claro que esta continúa teniendo para los estados la consideración de secundaria o no prioritaria para la paz y la seguridad internacionales.

A lo largo de los años, las recomendaciones propuestas para mejorar la implementación de la R1325 y la agenda de MPS han sido numerosas, lo que confirma que no es un problema de ausencia de guías o directrices de acción. Esas recomendaciones llaman de forma reiterada al cumplimiento de varios objetivos que son fundamentales para las organizaciones de mujeres y feministas activas en este campo de acción, entre ellos: la prevención de los conflictos frente a la militarización, la consideración de la agenda de MPS como parte del marco internacional de los derechos humanos, la participación de las mujeres en todos los espacios y niveles de actuación de los procesos de paz; la lucha contra la impunidad de los crímenes contra las mujeres; y la demanda de una financiación mucho más significativa para las acciones de construcción de paz de las mujeres.

En coherencia con esos objetivos, los Planes de Acción Nacional, en la medida en que son instrumentos de aplicación de la R1325 a nivel local, estatal o regional, deberían mejorar varios aspectos para lograr cambios estructurales hacia la equidad de género, tales como: basarse en análisis sobre las raíces de los conflictos y de las desigualdades de género; contener una asignación presupuestaria detallada y suficiente para que los cambios logrados sean sustanciales; prever una interlocución permanente con las organizaciones de mujeres y feministas que actúan en la construcción de paz; entender la agenda de MPS desde un enfoque de derechos humanos; incluir medidas de prevención de conflictos, desarme y desmilitarización; desarrollar indicadores para la medición de impactos; y diseñar mecanismos de rendición de cuentas.

## 6. Bibliografía

- Basu, Soumita, Kirby, Paul y Laura J. Shepherd (2020): “Women, Peace and Security: A Critical Cartography”. En Basu, Soumita, Kirby, Paul y Laura J. Shepherd (eds.): *New Directions in Women, Peace and Security*, Bristol University Press, Bristol, 1-25.
- CEDAW (1979): *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres*. Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/34/180.  
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Cohn, Carol (2004): “Feminist Peacemaking”, *The Women’s Review of Books*, 11(5), 8-9.
- Cohn, Carol et ál. (2004): “Women, Peace and Security. Resolution 1325”, *International Feminist Journal of Politics*, 6(1), 130-140.
- Coomaraswamy, Radhika (2015): *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325*. ONU Mujeres. <https://wps.unwomen.org>
- Klot, Jennifer F. (2015): “UN Security Council Resolution 1325: A Feminist Transformative Agenda?”. En Baksh, Rawwida y Wendy Harcourt (eds.): *The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*, Oxford University Press, Oxford y Nueva York, 223-245.
- Kvinna till Kvinna (2020): *A right, not a Gift. Women Building Feminist Peace*.  
<https://kvinnatillkvinna.org/publications/a-right-not-a-gift-2020>
- Magallón, Carmen (2006): *Mujeres en pie de paz*, Siglo XXI, Madrid.
- (2008): *Mujer, Paz y Seguridad: un balance de la Resolución 1325*, *Anuario CEIPAZ 2008-2009*, 63-77. <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/03.-carmen-magallon.pdf>
- Mendia Azkue, Irantzu (2014): *La división sexual del trabajo por la paz. Género y rehabilitación posbélica en El Salvador y Bosnia-Herzegovina*, Tecnos, Madrid.
- Mendia Azkue, Irantzu y Gloria Guzmán Orellana (2019): “Enfoque de género en los conflictos: hacia una cooperación internacional convergente con la acción feminista por la paz y contra la impunidad”, *Guías para una cooperación sensible al conflicto*, Instituto Hegoa, Bilbao.  
<https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/405>
- Mesa, Manuela (2021): “Política exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad”, *Anuario CEIPAZ 2020-2021*, 113-142.  
<https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2021/05/6.-ManuelaMesa.pdf>
- Mujika Chao, Itziar (2021): “Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 127, 15-38.
- ONU (1993): *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres*, Resolución 48/104 de la Asamblea General de Naciones Unidas, 20 de diciembre.

- (1995): *Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujeres de Beijing*, Asamblea General de Naciones Unidas, 15 de septiembre, A/CONF.177/20/Rev.1.
- (2000): *Declaración de Windhoek y Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de una perspectiva de género en las operaciones multidimensionales de apoyo a la paz*, 14 de julio, A/55/138-S/2000/693.
- (2010): *La mujer y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/2010/173.
- (2020): *Las mujeres y la paz y la seguridad. Informe del Secretario General*, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, S/2020/946.

Shepherd, Laura J. (2020): *Narrating the Women, Peace and Security Agenda. Logics of Global Governance*, Oxford University Press, Nueva York.

Solanas, María (2015): *Mujeres, paz y seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325*, ARI 44/2015, Real Instituto Elcano, 1-9.

- (2016): *Aplicando la Resolución 1325: más mujeres en posiciones de liderazgo, más paz*. Real Instituto Elcano, Madrid.

[blog.realinstitutoelcano.org/aplicando-la-resolucion-1325-mas-mujeres-en-posiciones-de-liderazgo-mas-paz](http://blog.realinstitutoelcano.org/aplicando-la-resolucion-1325-mas-mujeres-en-posiciones-de-liderazgo-mas-paz)

- (2019): *Nace la Alianza Global de Mujeres Mediadoras*.

[blog.realinstitutoelcano.org/nace-la-alianza-global-de-mujeres-mediadoras/](http://blog.realinstitutoelcano.org/nace-la-alianza-global-de-mujeres-mediadoras/)

- (2020): *(Sin) Mujeres, Paz y Seguridad*. Real Instituto Elcano, Madrid.

[blog.realinstitutoelcano.org/sin-mujeres-paz-y-seguridad](http://blog.realinstitutoelcano.org/sin-mujeres-paz-y-seguridad)

Rubio Grundell, Lucrecia, de Lima Grecco, Gabriela e Itziar Ruiz-Giménez Arrieta (2021): “Una mirada desde los feminismos críticos a las políticas exteriores feministas de Suecia, Canadá, Francia, México y España”, *Tiempo Exterior*, nº 42, Vol. XXI (II), 7-26.

Villellas, María (2020): 20 años de implementación de la Agenda Género, Paz y Seguridad, *Apunts ECP de Conflictos i Pau*, Escola de Cultura de Pau, 1-6.

WILPF (2020): *UNSCR 1325 at 20 Years: Perspectives from Feminist Peace Activists and Civil Society*. Women’s International League for Peace and Freedom.

[https://www.wilpf.org/wp-content/uploads/2020/11/WILPF\\_UNSCR-1325-at-20-Years\\_Web.pdf](https://www.wilpf.org/wp-content/uploads/2020/11/WILPF_UNSCR-1325-at-20-Years_Web.pdf)

Wright, Hannah (2015): “La 1325: ¿una herramienta útil para las activistas?”, nº 25, *Mujeres, Paz y Seguridad: 15 años de la Resolución 1325*.

<https://www.icip.cat/perlapau/es/articulo/la-1325-una-herramienta-util-para-las-activistas>

## II. Las ONGD vascas ante la Resolución 1325

---

Irantzu Mendia Azkue<sup>1</sup>

### 1. Introducción

La Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (R1325) fue considerada en el momento de su aprobación, en octubre de 2000, como un hito en el reconocimiento internacional de los impactos diferenciales de los conflictos armados sobre las mujeres, las necesidades de protección de estas frente a la violencia y la relevancia de su participación en todos los niveles y fases de los procesos de construcción de paz. Además, su aprobación hizo que la perspectiva de género se incluyera progresivamente en la agenda internacional de paz y seguridad.

En Euskadi, el IV Plan Director de Cooperación para el Desarrollo (2018-2021) se hizo eco de la Resolución 1325 al describir la pertinencia de la transformación de conflictos y la construcción de paz como uno de sus ámbitos estratégicos: “Ante la existencia de numerosos conflictos destructivos a lo largo del planeta, la construcción de la paz supone un reto global imprescindible para el desarrollo humano sostenible, manifestado de manera explícita en el ODS 16. En el marco de esos procesos, las mujeres deben tener además un papel protagonista, prioridad avalada internacionalmente, entre otras, por la Resolución 1325(2000) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”.

Teniendo en cuenta que la política vasca de cooperación apuesta por la transformación de conflictos y la construcción de paz y por el papel protagónico de las mujeres en este ámbito estratégico, el objetivo de este texto es ofrecer una aproximación a la relación de las ONGD vascas con la Resolución 1325. En concreto, se pretende indagar en su conocimiento, uso y percepción de utilidad como herramienta de trabajo en sus actuaciones de cooperación internacional, así como en

---

1 Doctora en Estudios sobre Desarrollo y profesora en el Departamento de Sociología y Trabajo Social de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Investigadora de Hegoa–Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la UPV/EHU, y del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional (2022-2025) del sistema universitario vasco (IT434-22). Su trabajo se centra en el análisis feminista de los conflictos armados, la construcción de paz, la justicia transicional y la memoria histórica. <https://escolapau.uab.cat/publicaciones/alerta-informe-sobre-conflictos-derechos-humanos-y-construccion-de-paz/>.

su relación con organizaciones de mujeres y feministas socias o copartes en escenarios de conflicto, posconflicto o tensión<sup>2</sup>.

Los datos obtenidos y presentados en este texto se basan en las respuestas dadas entre julio y septiembre de 2021 a un cuestionario *online* respondido por 19 ONGD ubicadas en Euskadi y que han ejecutado fondos de la cooperación pública vasca en el periodo 2016-2021 para implementar proyectos de cooperación internacional en distintos lugares, entre ellos los países o regiones seleccionados como estudios de caso en esta publicación: Colombia, El Salvador, República Democrática del Congo (RDC) y Balcanes. La gran mayoría de las organizaciones participantes forman parte la Coordinadora de ONGD de Euskadi<sup>3</sup>.

Es importante añadir que las respuestas obtenidas no conforman una muestra lo suficientemente representativa como para permitir la generalización de los resultados, de forma que la aspiración de este trabajo es reflejar al menos una parte de la relación de la cooperación vasca, a través de las ONGD, con la Resolución 1325 y la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad.

Las organizaciones participantes en este estudio tienen como ámbitos de actuación sobre todo la cooperación internacional, seguido de la Educación para la Transformación Social y, con menor peso, la Acción Humanitaria. Algunas de las organizaciones señalan otros ámbitos como particularmente propios o específicos, como son: los feminismos, la protección de personas defensoras de derechos humanos y la comunicación e investigación. Casi la totalidad de las organizaciones consultadas desarrolla acciones en América Latina, seguido de África, Europa, Oriente Medio y Asia.

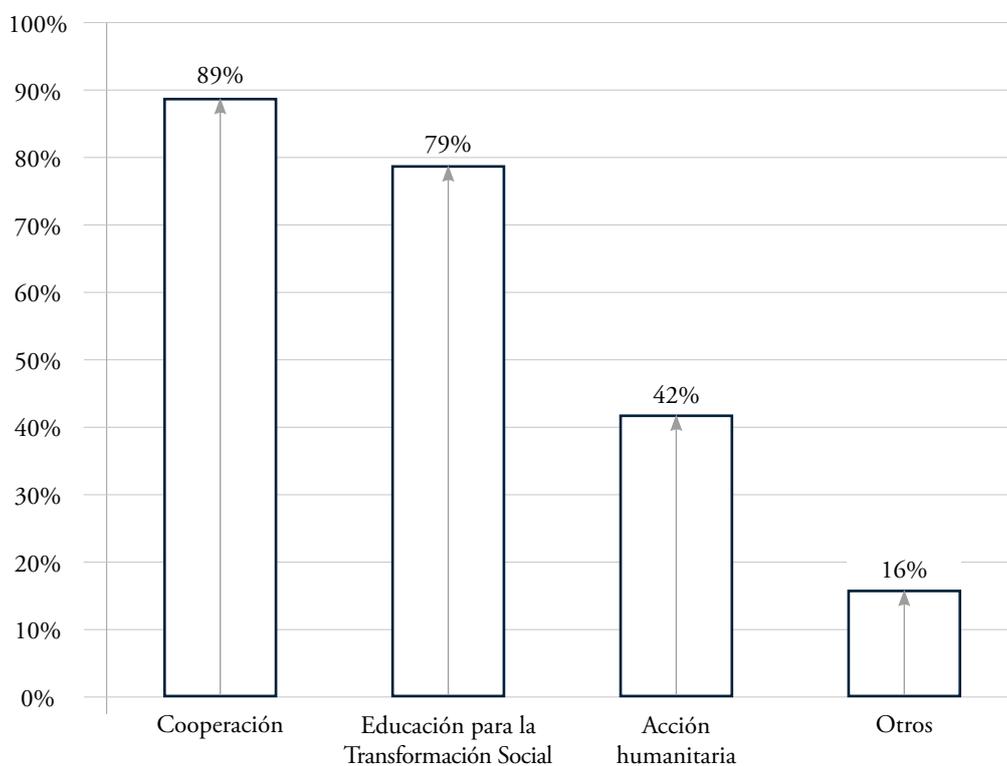
---

2 Siguiendo el criterio de la Escola de Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona, entendemos aquí por escenarios de tensión aquellas situaciones en las que la persecución de determinados objetivos o la no satisfacción de ciertas demandas planteadas por diversos actores conlleva altos niveles de movilización política, social o militar y/o un uso de la violencia con una intensidad que no alcanza la de un conflicto armado, que puede incluir enfrentamientos, represión, golpes de Estado, atentados u otros ataques, y cuya escalada podría degenerar en un conflicto armado en determinadas circunstancias. Véase *Alerta 2022. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, en:

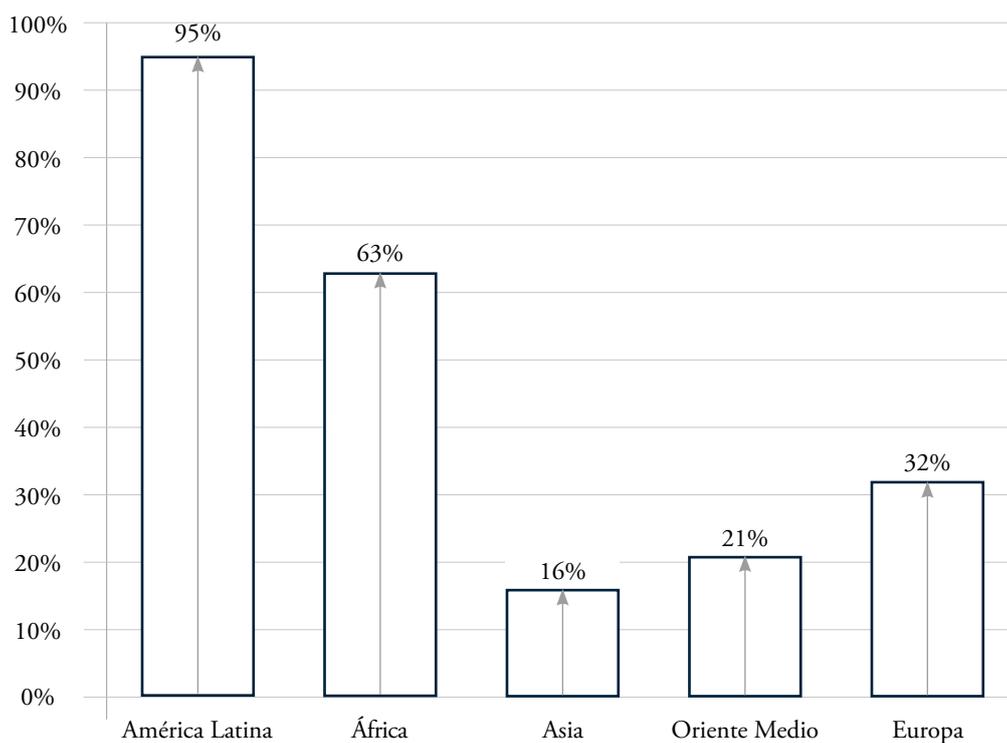
<https://escolapau.uab.cat/publicaciones/alerta-informe-sobre-conflictos-derechos-humanos-y-construccion-de-paz>.

3 Las organizaciones son: Alboan, Elkarkredit, Garabide, Ingeniería para la cooperación-Lankidetzarako ingeniari-tza (icli), Kultura, Communication y Desarrollo (KCD), Medicusmundi Bizkaia, Mugarik Gabe, Mugen Gainetik, Mundubat, Paz con Dignidad, Paz y Solidaridad Euskadi, Setem Hegoa Haizea, Tau Fundazioa, Unicef Comité Euskadi y Zabalketa. Además, respondieron a esta encuesta: Feministalde, Brigadas Internacionales de Paz (Grupo local Euskadi), Asociación Jambo Congo y Asociación de Entidades Locales Vascas Cooperantes–Euskal Fondoa. A todas ellas agradecemos su interés y disposición para participar en el estudio.

**Gráfico 1.**  
**Ámbitos de trabajo de las organizaciones**



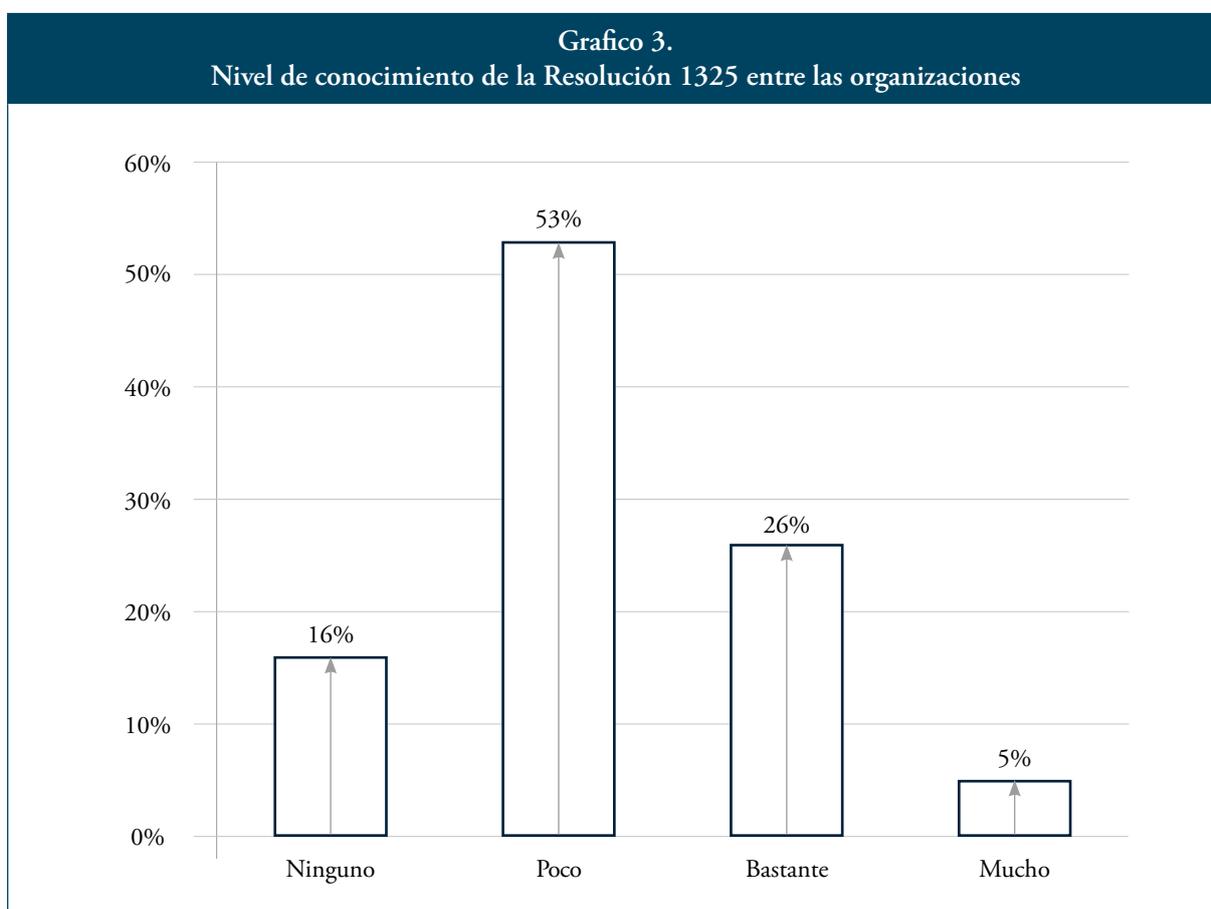
**Gráfico 2.**  
**Zonas geográficas de actuación de las organizaciones**



Los vínculos de cooperación de las organizaciones participantes con los países o regiones de interés de esta publicación, y para el tiempo referido (2016-2021) se concentran sobre todo en El Salvador (68%) y Colombia (58%), mientras que es bastante menor el trabajo que realizan en la RDC (26%) y en los Balcanes (5%).

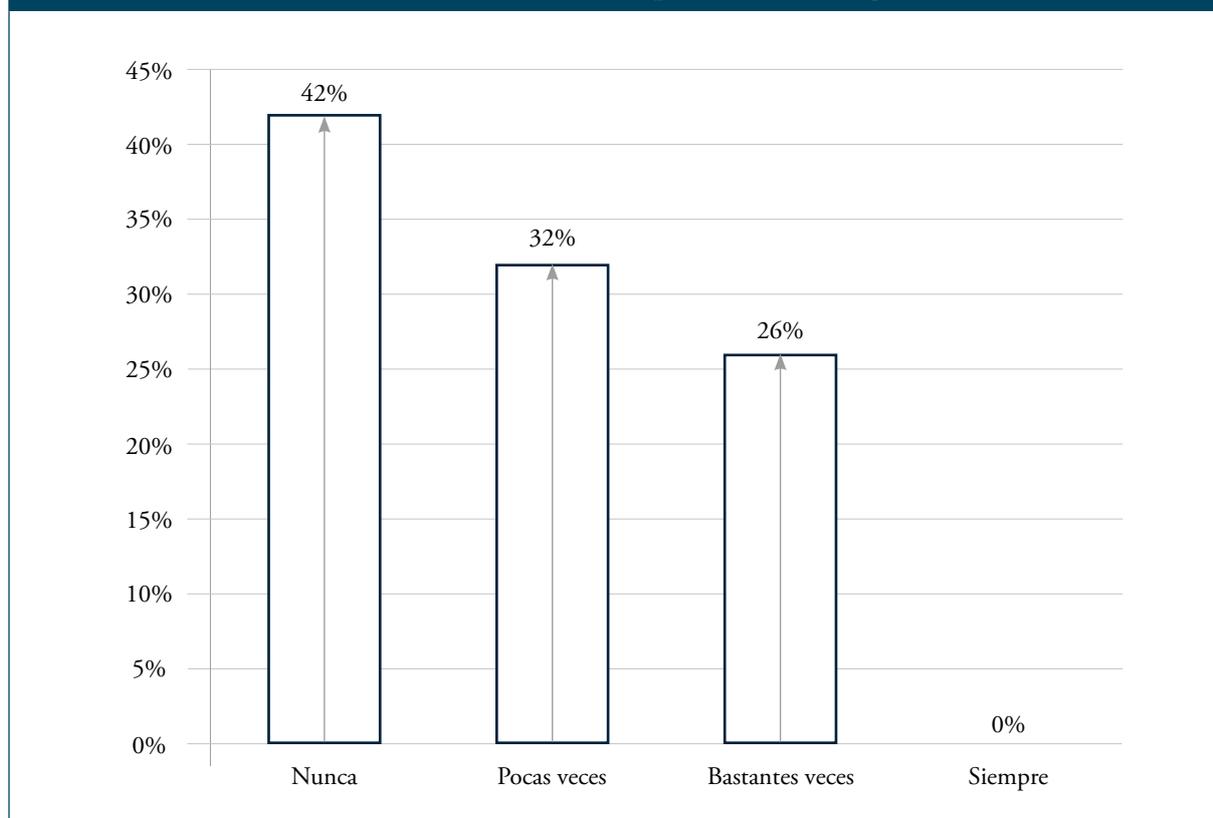
## 2. Nivel de conocimiento y uso

La Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad es escasamente conocida por las ONGD vascas encuestadas. La mayoría, el 69%, afirma conocerla poco (53%) o nada (16%), frente al 31% que manifiesta tener bastante (26%) o mucho (5%) conocimiento sobre ella.



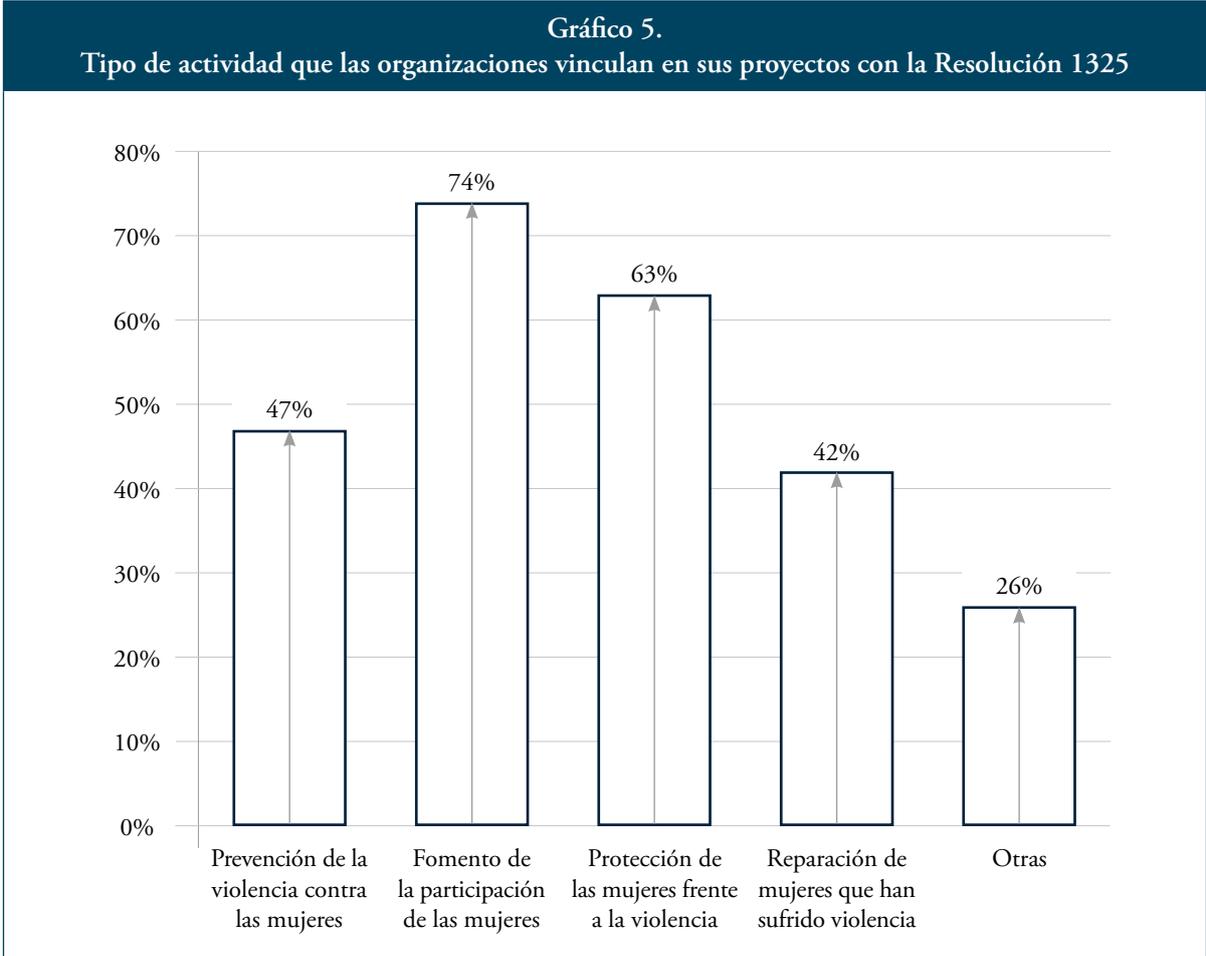
Estos datos se corresponden con las pocas referencias a la Resolución 1325 que realizan las organizaciones en los proyectos de cooperación internacional que implementan, ya que el 74% de ellas no la toma en cuenta nunca (42%) o muy pocas veces (32%), mientras que solo un 26% lo hace bastantes veces, y ninguna alude a esta Resolución siempre o de forma sistemática en sus proyectos.

Gráfico 4.  
Frecuencia de uso de la R1325 en los proyectos de las organizaciones



Las ONGD que sí hacen referencia a la R1325, lo han hecho en proyectos de cooperación internacional implementados en los siguientes países: Colombia, Guatemala, El Salvador, Perú, Palestina, RDC, Camerún, Burundi, Sudáfrica, Marruecos, Nigeria, Senegal, Sáhara Occidental y Filipinas. Si observamos su uso en proyectos de Educación para la Transformación Social, llama la atención que solo una organización afirma haberla mencionado en proyectos realizados en Euskadi y en el Estado español. Este dato apuntaría a un papel poco relevante de las ONGD vascas en la difusión y socialización de la Resolución 1325 y su contenido como parte de sus actuaciones en nuestro contexto más cercano.

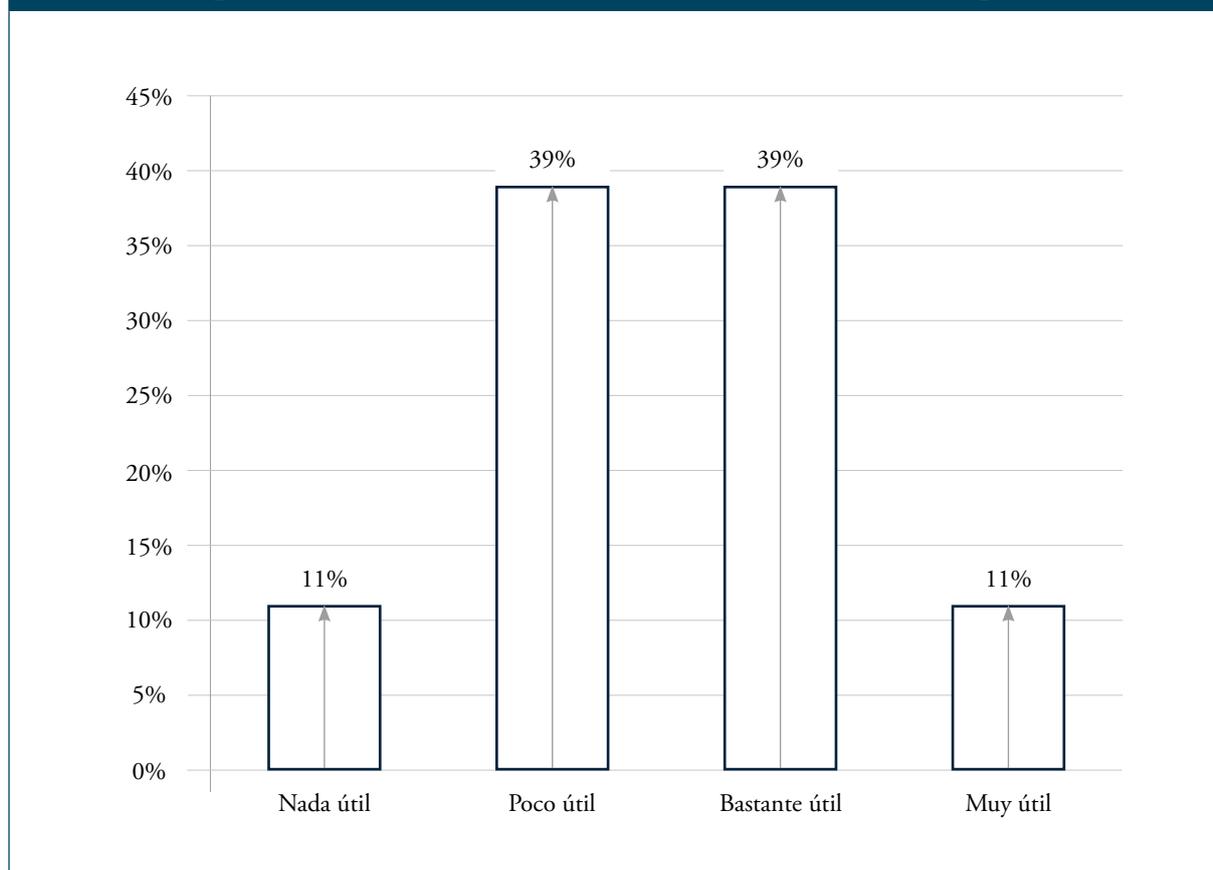
En cuanto al tipo de actividades de cooperación que las organizaciones vinculan con la R1325, la gran mayoría de las respuestas son indicativas de un énfasis en la promoción de la participación de las mujeres (74%), seguido de acciones de protección frente a la violencia (63%). En proporción, las organizaciones parecen realizar en menor medida acciones preventivas de la violencia (47%) y de rehabilitación o reparación del daño causado por la violencia (42%).



### 3. Percepción de utilidad como herramienta de cooperación internacional

A pesar de la baja frecuencia de uso de la Resolución 1325 en los proyectos de cooperación implementados por las ONGD, los datos sobre la percepción de utilidad de esta herramienta arrojan visiones contrapuestas: el 50% de las organizaciones la considera nada útil (11%) o poco útil (39%), frente al 50% que la califica como bastante útil (39%) o muy útil (11%).

Gráfico 6.  
Percepción de utilidad de la Resolución 1325 como herramienta de cooperación



La percepción de utilidad puede depender de factores diversos. En este caso, hemos considerado: el nivel de coincidencia de las ONGD con el enfoque de paz y seguridad contenido en la Resolución, el nivel de conexión de la Resolución con sus prioridades temáticas, la capacidad transformadora de las relaciones de género que atribuyen a la Resolución, la capacidad que le atribuyen para fortalecer sus acciones de incidencia en materia de mujeres, paz y seguridad en las instituciones y en la sociedad, así como para reforzar a las organizaciones de mujeres y feministas que actúan como sus socias en los países con los que cooperan.

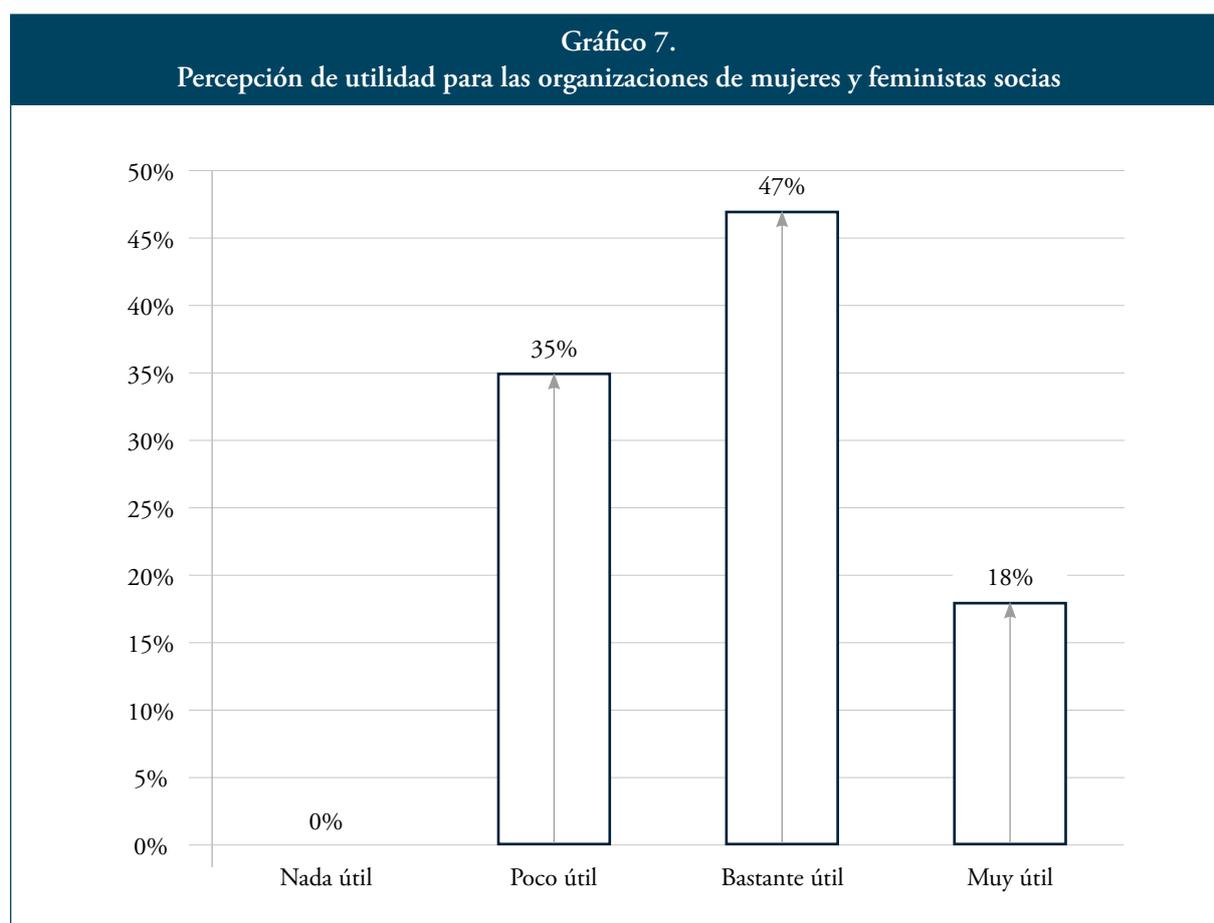
Al respecto de estos factores, observamos que la mayoría de las organizaciones, el 57%, afirma compartir el enfoque de paz y seguridad de la Resolución. Asimismo, el 61% añade que esta Resolución sí conecta con sus prioridades temáticas y el 45% cree que tiene un carácter transformador de las relaciones de género.

Por el contrario, la mayoría de las ONGD vascas no tiene la certeza de que la R1325 refuerce sus acciones de incidencia en las instituciones en materia de mujeres, paz y seguridad, puesto que muestran un nivel de indecisión bastante alto al respecto, un 56%; solo el 28% de las organizaciones considera que la Resolución fortalece su incidencia institucional en este ámbito. Las ONGD vascas parecen tener algo más de convicción sobre la utilidad de la R1325 a la hora de favorecer su capacidad de incidencia en la sociedad civil, con un 33% de ellas que así lo apunta. Cabe interpretar que la referencia aquí es a la sociedad civil de los países del Sur Global con los que cooperan, si tenemos en cuenta, como hemos visto, que solo una de las organizaciones afirma

haber incluido la R1325 en proyectos de Educación para la Transformación Social realizados en Euskadi y en el Estado español.

#### 4. Percepción de utilidad para organizaciones de mujeres y feministas socias

Al valorar la utilidad que creen que tiene la R1325 para las organizaciones de mujeres y feministas copartes de los países del Sur Global, los datos se inclinan hacia una mejor consideración de este instrumento. El 63% de las ONGD que trabaja con organizaciones de mujeres y feministas considera que la R1325 es útil (47%) o muy útil (18%) para estas, mientras que desciende a un 35% el porcentaje de organizaciones que la valoran como una herramienta poco útil para sus copartes. Al respecto, y a modo de ejemplo, una de las ONGD expresa que, aunque no mencione la Resolución 1325 en sus proyectos, reconoce que sus copartes sí respaldan su utilidad, e incluso ha sido para ellas un instrumento de incidencia política a nivel local. Otra de ellas añade: “en algunos contextos particulares de actuación, la R1315 puede ser una muy buena herramienta de incidencia política, al tener un carácter internacional al que es posible referirse”.



Teniendo en cuenta estos datos, llama la atención que la mitad (50%) de las ONGD se muestren indecisas sobre si sus organizaciones copartes demandan o no el uso de la Resolución como herramienta de trabajo en los proyectos de cooperación; el 33% señala que no identifica tal demanda, frente al 17% que sí lo hace. Además, las organizaciones vascas no muestran claridad sobre si la

R1325 fortalece a las organizaciones de mujeres y feministas socias, con un 61% de ellas indecisas al respecto; entre las que se posicionan, son más las que creen que la Resolución sí las fortalece (24%) frente a las que opinan que no lo hace (6%).

Para las organizaciones vascas consultadas que afirman tener conocimiento de la R1325 y que cuentan entre sus copartes con organizaciones de mujeres y feministas, el país donde estas tienen una percepción de utilidad más positiva de la R1325 es Colombia, sobre todo por su relevancia en el marco del Acuerdo de Paz alcanzado en 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC-EP y el proceso de paz que continúa en la actualidad. Según las ONGD vascas, otras copartes que tendrían una percepción de utilidad positiva de esta Resolución se ubican en Palestina, Guatemala y Sáhara Occidental (países mencionados en dos ocasiones cada uno), así como, en menor medida, Senegal y El Salvador (países con una única mención).

Al valorar en qué países las organizaciones de mujeres y feministas con las que trabajan perciben la utilidad de la Resolución 1325 de una forma más negativa, dos de las ONGD encuestadas señalan que en Palestina y en la RDC, respectivamente. Una tercera organización alude en particular a una coparte en Colombia, para la cual “la resolución es importante pero no tiene el suficiente peso para ser transformadora. Aunque se han hecho informes desde el gobierno colombiano e informes sombra desde las organizaciones de mujeres de Colombia, esta resolución no logra tener un efecto vinculante”.

## 5. Otros instrumentos de referencia en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad

Para el 63% de las ONGD encuestadas, la R1325 es su único referente relacionado con la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad. En cualquier caso, como hemos visto, esto no implica que todas ellas la tengan en cuenta en sus actuaciones, y solo el 11% de las organizaciones señala que es el instrumento principal para su trabajo en temas de género, paz y seguridad.

Unido a ello, el 78% de las ONGD vascas encuestadas expresa que habría que potenciar el conocimiento y uso de la Resolución 1325 en el trabajo de cooperación internacional, con objetivos como los siguientes: “darla a conocer a las organizaciones del sector, porque es un instrumento de derecho internacional que debería enmarcar las acciones en la temática”, y “dar a conocer más su potencialidad en las organizaciones feministas y/o de mujeres que trabajen paz y seguridad”.

Por otra parte, entre la minoría de organizaciones (22%) que considera que no es necesario potenciar el conocimiento y uso de la Resolución 1325 en la cooperación, los motivos expresados son diversos, por ejemplo: “Hay muchos espacios donde avanzar en los principios que sostiene la R1325 no requiere mayor conocimiento como tal de la Resolución, sino el desarrollo de actuaciones y procesos articulados y largos que permitan desarrollar las competencias y crear las condiciones contextuales para el ejercicio de derechos. Conocer el marco declarativo es interesante, pero insuficiente para el ejercicio de los derechos”. Otra de las organizaciones apunta: “Hace unos años hicimos labores de incidencia política sobre la R1325 junto a organizaciones acompañadas y organizaciones aliadas en el Estado español. Desde entonces, no hemos dado seguimiento ni hemos continuado trabajando

con la Resolución, por falta de capacidad y porque ni las organizaciones acompañadas nos lo han requerido ni las organizaciones aliadas del Estado español nos han insistido para continuar haciéndolo”.

Entre las organizaciones que afirman tener otros referentes además de la R1325 (39%), las menciones más frecuentes son a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW). Otros instrumentos internacionales aludidos son: la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing (1995), la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS número 5 sobre Igualdad de Género, y normas de protección de la infancia –sin especificar– como marco de acciones humanitarias.

La única alusión a un instrumento de carácter regional se refiere a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como Convención de Belém Do Pará (1994). En cuanto a leyes nacionales que sirven de referencia en los proyectos de cooperación internacional relacionados con mujeres, paz y seguridad, las organizaciones solo mencionan dos: la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, ambas de El Salvador.

## 6. Conclusiones

Como se ha indicado en la introducción, este estudio indaga en la presencia y relevancia de la Resolución 1325 en el trabajo de cooperación de las ONGD vascas. Sobre la base de una muestra de 19 ONGD encuestadas, las conclusiones no son generalizables al conjunto de las organizaciones del sector, si bien pueden ofrecer una aproximación a la realidad de una parte del mismo.

En primer lugar, vemos que, tras más de dos décadas de aprobación de la Resolución 1325 y del importante desarrollo de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad a que ha dado lugar, el nivel de conocimiento y manejo de esta Resolución entre las ONGD consultadas es mucho más bajo de lo que cabría esperar: el 69% afirma conocerla poco o nada, y el 74% la toma en cuenta muy pocas veces o ninguna en los proyectos que implementan. Esto es aún más llamativo si tenemos en cuenta que la propia política vasca de cooperación, a través del IV Plan Director de Cooperación al Desarrollo, incluye explícitamente la Resolución como instrumento internacional que contribuye a avalar la priorización de la participación de las mujeres en la transformación de conflictos y la construcción de paz.

Entre las ONGD que sí conocen y tienen en cuenta este referente, su uso está más extendido en proyectos de cooperación internacional que en proyectos de Educación para la Transformación Social (solo un caso). Podemos decir, por lo tanto, que queda recorrido por hacer en términos de difusión y socialización de la Resolución 1325 y las propuestas de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad en nuestro entorno, como parte de la construcción de una ciudadanía vasca informada, consciente y crítica en este ámbito de acción. En cuanto a las actividades vinculadas a la Resolución 1325 que han implementado las ONGD en sus proyectos, estas se dirigen sobre todo a la promoción de la participación de las mujeres y a su protección frente a la violencia, con algo menos de incidencia en acciones de prevención y reparación.

En segundo lugar, otro de los ejes de este estudio ha sido el análisis de la percepción de utilidad de la Resolución 1325 desde la perspectiva de las ONGD vascas, sobre la cual encontramos resultados contrapuestos: el 50% de las organizaciones la considera poco o nada útil, frente al 50% que la califica como bastante o muy útil.

Al ahondar en esta cuestión a través de factores que pueden determinar dicha percepción, observamos que la mayoría de las ONGD comparte el enfoque de paz y seguridad de la Resolución 1325, valora que el contenido de la Resolución coincide con sus prioridades temáticas y considera que tiene potencial transformador de las relaciones de género. Las reservas sobre su utilidad, por lo tanto, parecen proceder de otros factores, como la capacidad atribuida a la Resolución para ser un instrumento que fortalezca sus acciones de incidencia institucional y social en este ámbito. En este caso, las valoraciones de las ONGD pueden reflejar la distancia existente entre los marcos normativos y las dinámicas de trabajo cotidianas de las organizaciones.

De habitual, la brecha existente entre el discurso normativo y la implementación real depende de la voluntad política y la dotación de recursos que los gobiernos ponen a disposición de la aplicación efectiva de las normas, además del carácter vinculante o no de estas. La Resolución 1325 es una referencia internacional no vinculante, si bien ha alcanzado un nivel de consenso tal que en la actualidad la mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas cuenta con un Plan de Acción Nacional para su aplicación. En Euskadi no existe un Plan de Acción Nacional de la 1325, lo que puede estar repercutiendo en la poca capacidad de la Resolución para ser un instrumento de incidencia de las ONGD; a esto cabe añadir, como hemos visto, el bajo conocimiento que tienen las ONGD de la Resolución y, por tanto, las dificultades existentes en nuestro entorno para traducir esta norma en acción política orientada a la incidencia.

En tercer lugar, otro de los resultados a destacar es la distancia entre el bajo conocimiento y nivel de uso de la Resolución mostrado por las ONGD vascas en los proyectos de cooperación, y el nivel de interés y percepción de utilidad que consideran que tiene para las organizaciones de mujeres y feministas en países Sur Global con las que cooperan. El 63% de las ONGD afirma que la R1325 es útil o muy útil para sus socias, en especial para reforzar su capacidad de incidencia en este ámbito, frente al 35% que la observa como una herramienta poco útil para sus copartes.

Esta es una cuestión a la que prestar atención, sobre todo teniendo en cuenta que, en determinados contextos de conflicto, posconflicto o tensión, la Resolución 1325 se ha convertido en uno de los pocos recursos a disposición de las organizaciones de mujeres y feministas para fortalecer la legitimidad de sus reivindicaciones y lograr fondos para la participación de las mujeres en los procesos de paz, y para medidas de prevención de la violencia contra las mujeres y de protección y reparación de las víctimas. En definitiva, pudiera esperarse un mayor conocimiento y apropiación por parte de las ONGD de aquellos instrumentos que valoran como positivos en el trabajo de las organizaciones de mujeres y feministas con las que trabajan.

En cuarto lugar, además de la Resolución 1325, sabemos que existen otros instrumentos internacionales que garantizan el derecho a la participación de las mujeres y que promueven las medidas de prevención, protección y reparación de la violencia. Algunos de esos instrumentos, de carácter vinculante, sí son conocidos por las ONGD encuestadas, tales como la CEDAW y, a nivel regional, la Convención Belém do Pará.

Las ausencias o el desconocimiento en este caso se refieren a tanto instrumentos similares regionales en África, Asia o Europa, como leyes estatales que, no lo olvidemos, suelen ser producto de luchas históricas y prolongadas del movimiento de mujeres y feminista. En este estudio se mencionan solo dos leyes estatales, ambas de El Salvador. Parece necesario, por lo tanto, que las ONGD profundicen en las potencialidades y límites no solo de la R1325, sino también de otros instrumentos jurídicos internacionales, regionales y estatales, en especial allí donde sus organizaciones de mujeres y feministas socias tratan de promover una agenda de género, paz y seguridad.

Por último, y en clave propositiva, algunas de las ONGD encuestadas apuntan la necesidad de adoptar medidas para potenciar el conocimiento y uso de la Resolución 1325 en la cooperación vasca. Se trata de un conjunto de estrategias a priorizar que sintetizamos y agrupamos aquí en tres tipos:

- Formación para realizar análisis críticos de su contenido y aplicación, con énfasis en su potencialidad para el trabajo de prevención y reparación de la violencia contra las mujeres, así como para promover la participación de las mujeres en temáticas de paz y seguridad.
- Difusión y socialización de la Resolución como instrumento de incidencia política a nivel nacional e internacional.
- Conocimiento y visibilización de iniciativas de construcción de paz de las mujeres y aplicación de mecanismos para que su participación sea real y en todos los niveles de decisión.

# III. Resolución 1325 en la República Democrática del Congo. Planes de Acción Nacional y valoración de las organizaciones de mujeres

---

iker zirion landaluze<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Este texto analiza la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad (R1325) en la República Democrática del Congo (RDC) desde dos aproximaciones diferentes. En primer lugar, con el examen detallado y comparado de los dos Planes de Acción Nacional (PAN) sobre la R1325 aprobados hasta la fecha por el gobierno (en 2010 y 2018); y, en segundo lugar, con las valoraciones –recogidas mediante encuesta– de ocho organizaciones de mujeres congoleñas sobre la Resolución, su implementación y el papel de la cooperación internacional en esta cuestión.

La RDC ha conocido conflictividad armada de manera prácticamente ininterrumpida desde hace casi tres décadas. A partir del Acuerdo de Paz Global e Inclusivo de 2003, que puso fin a la guerra regional, la comunidad internacional comenzó a definir la realidad congoleña como un “contexto posconflicto”. Sin embargo, existen muchos elementos que indican que los conflictos armados no están superados, entre otros: la firma de posteriores acuerdos de paz; la presencia todavía hoy de decenas de grupos armados activos; la inseguridad permanente; y las víctimas que sigue causando la violencia. Durante los últimos años la situación es especialmente grave en el este del país, cerca de la frontera con Uganda, Ruanda y Burundi, en las Provincias de Ituri, Maniema, Tanganika, Kivu Norte y Kivu Sur. Además, las Provincias de Ituri y Kivu Norte entraron en Estado de sitio

---

1 Doctor en Estudios Internacionales y profesor de Derecho Internacional Público de la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Es miembro de Hegoa–Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la UPV/EHU, y del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional (2022-2025) del sistema universitario vasco (IT434-22). Sus temas de interés son: construcción de paz y género; desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes; justicia feminista; y nuevas masculinidades.

en mayo de 2021, por decisión del gobierno, para poner fin a los conflictos armados y la violencia en esas dos Provincias<sup>2</sup>.

Este contexto obstaculiza todavía más la implementación de la R1325, que, desde sus inicios, ha sido lenta y complicada. Este estudio pretende, precisamente, aportar algunas ideas y recomendaciones sobre el papel que la cooperación internacional puede desempeñar para contribuir a esa implementación. Para ello, y desde el punto de vista metodológico, el texto se basa no solo en un análisis documental, sino también en las voces de organizaciones locales de mujeres congoleñas que promueven a diario la Resolución, conocen bien sus potencialidades y debilidades y pueden aportar propuestas de mejora. Sus valoraciones han sido recogidas a través de encuestas *on line*, realizadas entre septiembre y noviembre de 2021. Las organizaciones participantes son: *Synergie des Femmes pour les Victimes des Violences Sexuelles* (SFVS); *Dynamique des Femmes pour la Bonne Gouvernance* (DYFEGOU); *Action de Protection Mère et Enfants* (APMEasbl); *Coalition des Femmes pour la Paix et le Développement* (CFPD); *Commission Nationale des Femmes Entrepeneures* (CNFE); *International Center for Peace and Environment Protection* (ICPEP); *Groupe d'Associations de Défense des Droits de l'Homme et de la Paix* (GADHOP); y *Ligue pour la Solidarité Congolaise* (LSC)<sup>3</sup>.

Si bien el número de organizaciones participantes impide generalizar los resultados a todas las organizaciones de mujeres del país, me parece fundamental trasladar las valoraciones de esta muestra. De hecho, sus percepciones son una contribución muy valiosa para aprender del proceso desarrollado hasta la fecha y para mejorar la implementación de la R1325 en la RDC, de manera que su puesta en marcha pueda mejorar la vida cotidiana de las mujeres congoleñas.

En cuanto a la estructura de este texto, tras esta introducción, en el segundo apartado, analizo las características y contenido general de los dos Planes de Acción Nacional que ha conocido la RDC. En el tercero, me centro en cómo el Plan vigente recoge los cuatro pilares básicos de actuación identificados por la R1325: participación de las mujeres en la toma de decisiones; prevención de las violencias contra las mujeres; protección de los derechos de las mujeres; y rehabilitación de las víctimas. En el cuarto apartado analizo las percepciones de las organizaciones de mujeres congoleñas sobre la Resolución, su aplicación y el papel que atribuyen a la cooperación internacional. Y, por último, en el quinto, resumo las ideas principales del texto e incluyo algunas recomendaciones dirigidas a las autoridades congoleñas y a la cooperación internacional para mejorar la implementación de la R1325 en el país.

---

2 Esto supone un régimen especial de legalidad en el que las autoridades civiles han sido reemplazadas por autoridades militares. El Estado de sitio fue decretado por el Presidente de la República, Félix Tshisekedi, el 6 de mayo de 2021, y desde entonces el parlamento nacional lo ha renovado cada 15 días. En esa situación, es el ejército y no la policía quien debe garantizar la seguridad de la ciudadanía; las libertades públicas pueden restringirse (derecho de reunión, circulación de personas, inviolabilidad del domicilio); y se extiende la competencia de los tribunales militares, que pueden conocer delitos cometidos por civiles.

3 Agradezco a estas organizaciones su amabilidad por participar en este estudio. Además, este no hubiese sido posible sin la colaboración de Justine Masika, Presidenta de la coalición de ONG *Synergie de Femmes pour les Victimes des Violences Sexuelles*, con sede en Goma, Kivu Norte, a quien agradezco especialmente su apoyo.

## 2. Dos Planes de Acción Nacional, una implementación institucional débil

El gobierno de la RDC ha aprobado dos Planes de Acción Nacional (PAN) sobre la Resolución 1325. El primero, adoptado en 2010 y que no contaba con un marco temporal definido, fue sustituido en 2018 por el Plan de Acción Nacional 2019-2022 (conocido como PAN de segunda generación). Ambos documentos fueron aprobados por el gobierno<sup>4</sup> sin discusión previa en el Parlamento, lo que limitó tanto su legitimidad democrática como el compromiso general con su implementación, en la medida en que se identifican más con una iniciativa de gobierno que con una política de Estado. Además, este modo de aprobación favorece que los planes puedan ser modificados o ignorados a voluntad del propio gobierno, más aún cuando no incluyen –y este es el caso en la RDC– mecanismos claros y bien definidos de seguimiento y evaluación.

El proceso de elaboración del PAN de 2010 contó con la participación de ciertos actores clave, entre ellos –aunque de manera limitada– con la sociedad civil<sup>5</sup>, y con la supervisión de una consultoría en materia de género (Gouvernement de la RDC, 2010). El Plan incluyó una previsión presupuestaria inicial cercana a los 60 millones de dólares, destinada a diez ejes de intervención denominados “componentes temáticos” (*composantes thematiques*)<sup>6</sup>. Cada uno de ellos incluía sus correspondientes objetivos, estrategias, actividades, resultados, fuentes de verificación y presupuesto. Sin embargo, no se identificaron las instituciones y/o personas responsables de su cumplimiento, lo cual condicionó su implementación.

Para su seguimiento y evaluación se crearon los Comités Directivos (*Comités de Pilotage*) Nacional, Provinciales y Locales, con representación de: las administraciones concernidas; los parlamentos nacional y provincial en el caso de los Comités Nacional y Provinciales; la sociedad civil; las autoridades religiosas y tradicionales; y los socios en el ámbito del desarrollo. Sin embargo, las previsiones sobre estos tres Comités Directivos en el PAN fueron muy exiguas, especialmente en lo relativo a sus funciones y responsabilidades<sup>7</sup>.

Este primer PAN se relacionó con la política de descentralización del país –basada en la Ley Orgánica de Descentralización adoptada en 2008– y que implicaba la progresiva transferencia de poderes administrativos y financieros desde el Gobierno central a las Provincias y a las Entidades Territoriales Descentralizadas (ETD), esto es, ciudades, comunas, sectores y jefaturas (zirion, 2018). En esta misma línea debe entenderse la apuesta por establecer Planes de Desarrollo Regional y Local

---

4 La coordinación correspondió al Ministerio de Género, Familia e Infancia, pero en su elaboración y aplicación participaron otros ministerios, entre ellos, Planificación; Presupuesto; Finanzas; Asuntos Sociales; Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional; Sanidad Pública; Educación; Cooperación Regional; Interior y Defensa; y Justicia y Derechos Humanos (Gouvernement de la RDC, 2010).

5 La sociedad civil estuvo representada mediante tres estructuras: *Cadre Permanent de Concertation de la Femme Congolaise* (CAFECO), *Centre Juridique Résolution 1325* (CJR1325) y *Réseau des Femmes Anciens Ministres et Parlamentaires* (REFAMP).

6 Los 10 ejes de intervención eran los siguientes: paz; seguridad; VIH/SIDA; violencias sexuales basadas en el género; promoción y protección de los derechos de las mujeres; participación política; consolidación del Estado de derecho; cooperación regional e internacional; investigación y estudios en el ámbito de la paz y la seguridad; y seguimiento y evaluación de su implementación.

7 Estas se concretaron tres años más tarde a través de la Orden Ministerial n° 008/CAB/MIN. GEFAE/GIBI/13, de 5 de junio de 2013, sobre la creación, organización y funcionamiento de los Comités Directivos Nacional, Provinciales y Locales en la RDC de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

por todo el país, planes que trataron de vincularse a la implementación de la R1325. Como señaló Bijou Mushitu Kat, Ministra de Género, Familia e Infancia en 2015, el objetivo era materializar las Resoluciones 1325 y 1820 del CSNU “en nuestra vida cotidiana concreta, allá donde vivimos” y, para ello, la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito local debía situarse en el centro de los debates y del discurso (Gouvernement de la RDC, 2015).

El PAN de 2010 tuvo una inadecuada puesta en práctica durante el periodo en el que estuvo vigente (2010-2018). Entre otras razones, el PAN de segunda generación que lo sustituyó reconoce las siguientes: desconocimiento por parte de la sociedad; débil apropiación por parte del gobierno que lo aprobó y era responsable de su ejecución; escasos avances en los resultados previstos<sup>8</sup>; y débil apoyo de los diferentes socios del PAN. Otras razones para dicho fracaso fueron el incumplimiento de la previsión presupuestaria (la dotación económica real estuvo por debajo de la inicialmente establecida), y el retraso en la creación y escaso protagonismo de los Comités Directivos, especialmente en los ámbitos nacional y provincial (Gouvernement de la RDC, 2018: 17).

Como señala Sanam Naragui Anderlini (2011: 32-35), tan importante como la elaboración de un PAN es su divulgación e implementación en el ámbito local, en el que las mujeres sufren la mayoría de los efectos directos de los conflictos armados. Además, es precisamente en ese ámbito local en el que las mujeres pueden sentirse más alejadas de la Resolución y sus planteamientos (Wright, 2015). En la RDC, tanto la preocupación por la descentralización como la previsión del primer PAN de crear Comités Directivos Locales permitieron que la sociedad civil local llenase el vacío de las administraciones públicas con su trabajo en dichos Comités. Asimismo, Justine Masika explica que, en algunos contextos locales de Kivu Norte y Kivu Sur, los planes de acción local se realizaron –generalmente mediante talleres participativos e inclusivos– y desarrollaron gracias a la iniciativa de las organizaciones de mujeres. La voluntad de trabajo de esas organizaciones fue muy grande –continúa Masika– y el mayor reto fue atraer el interés de las autoridades locales sobre este tema, especialmente de las consuetudinarias (*chefs coutumiers*), que cuentan con gran ascendencia sobre la población civil, sobre todo en las zonas rurales<sup>9</sup>.

Naciones Unidas recomienda que los Planes de Acción Nacional sean renovados cada cuatro años. Sin embargo, en la RDC el primer PAN estuvo vigente el doble de tiempo. Entre los motivos para esta demora en la renovación, según Chantal Safou Lopusa, responsable del Ministerio de Género, Infancia y Familia, estaba la necesidad de adecuar su contenido a diferentes exigencias, tales como: las resoluciones posteriores del Consejo de Seguridad<sup>10</sup>; los instrumentos jurídicos internacionales y regionales sobre esta materia<sup>11</sup>; las leyes nacionales congoleñas; el contexto político, económico y social en la RDC; o el proceso de descentralización del país (Gouvernement de la RDC, 2018).

---

8 Entre esos escasos resultados, el PAN de segunda generación señala tres: la baja participación de las mujeres en las mesas de negociación y en los espacios de toma de decisiones; la persistencia de la violencia sexual y otras violaciones de los derechos de las mujeres; y la muy débil presencia de mujeres en el seno de las instancias de mando del Ejército, la Policía y otros servicios de seguridad (Gouvernement de la RDC, 2018).

9 Entrevista personal, citada en zirion (2018: 258).

10 Entre otras, la Resolución 2250 (2015) sobre Juventud, Paz y Seguridad.

11 Entre otros, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas; las líneas directrices del marco continental de la Unión Africana sobre la agenda de MPS; la Agenda 2063 de la Unión Africana para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible; o el *New Deal* para los Estados frágiles, adoptado en 2011 en Busan (Corea del Sur).

Cuando se aprobó el PAN de segunda generación seguían vigentes muchas de las dificultades que había enfrentado el Plan anterior, especialmente en el ámbito político, técnico y financiero. Sin embargo, también se pueden destacar ciertos avances en este nuevo documento, entre ellos (ibíd.: 28-35).

- Se reforzaron los instrumentos de seguimiento y evaluación a través de un mecanismo nacional de coordinación basado en tres elementos: 1) los ya existentes Comités Directivos Nacional, Provinciales y Locales, encargados de la orientación política y la validación del PAN; 2) las Secretarías Nacional, Provinciales y Locales de la 1325, órganos de gestión ordinaria de la implementación del PAN; y 3) el *Trust Fund* 1325, encargado de obtener financiación para la implementación de la R1325<sup>12</sup>.
- Se introdujo un análisis interseccional, ausente en el primer PAN y que solo había aparecido, de manera tímida, en documentos oficiales posteriores. Esto es, el segundo PAN asume que la desigualdad de género que comparten todas las mujeres congoleñas puede verse agravada por otras variables (etnia, edad, entorno rural o urbano, religión, adscripción política, etcétera). En este sentido, el PAN de segunda generación hace referencia expresa a las preocupaciones específicas de las “mujeres vulnerables” (entre las que incluye a las mujeres indígenas o aquellas con alguna discapacidad) y de las mujeres rurales. Asimismo, abundan las referencias a “niñas, adolescentes y mujeres jóvenes”, reflejo de la voluntad de este PAN de segunda generación de incluir las premisas de la Resolución 2250 (2015) sobre Juventud, Paz y Seguridad.
- Se sustituyeron los diez componentes temáticos previstos en el primer PAN por los cuatro ejes de intervención identificados como prioritarios en la agenda de MPS, esto es, participación, prevención, protección y rehabilitación. Estos ejes se desarrollan a través de once objetivos específicos y, en algunos casos con un grado de concreción mayor al anterior PAN. Asimismo, cada objetivo específico va acompañado de resultados, indicadores, actividades y –esto es una novedad– actores responsables.

### 3. Ejes de la Resolución 1325 en el Plan de Acción Nacional de segunda generación

#### 3.1. Participación

Este eje se dirige a aumentar el número de mujeres en las instancias de toma de decisión, las negociaciones de paz y todo mecanismo con incidencia en la paz y la seguridad. El PAN vigente en la RDC incluye en este eje los objetivos específicos 1 y 2:

- 1) Contribuir a aumentar al 20% la tasa de participación de mujeres y mujeres jóvenes en las instituciones y mecanismos locales, provinciales, nacionales, regionales e internacionales de prevención, gestión y resolución de conflictos, así como en los servicios de seguridad del país.
- 2) Contribuir a aumentar al 20% la tasa de participación de mujeres y mujeres jóvenes en los órganos de toma de decisión de las instituciones sociopolíticas, económicas, públicas y privadas del país.

---

12 El *Trust Fund* 1325 está gestionado por la Secretaría Nacional, bajo la supervisión de ONU Mujeres.

Como he señalado, la baja participación de las mujeres en las mesas de negociación, en espacios de toma de decisión y en puestos de mando del Ejército, la Policía y otros servicios de seguridad fue una de las debilidades identificadas en la implementación del primer PAN. En el caso de las negociaciones de paz, el segundo PAN prevé actividades de incidencia ante instituciones responsables para obtener compromisos sobre la representación de las mujeres. En cuanto a los espacios de toma de decisión sociopolíticos y económicos, el plan vigente señala que esa representación deberá aumentar “en número y en calidad” tanto para mandatos electos como nominativos. Sin embargo, es una debilidad que la referencia a un porcentaje concreto de participación de las mujeres (20%) se diluya al señalarse en ambos casos “contribuir a aumentar al 20%”, en lugar de, directamente, “aumentar al 20%”. De esta manera, parece que estos dos objetivos específicos se cumplirán con cualquier incremento del porcentaje (por insignificante que sea), en lugar de al alcanzar dicho 20%.

Asimismo, estos objetivos reflejan la convicción de las organizaciones de mujeres, pero también de manera creciente de los gobiernos (nacional y provinciales), de la importancia de que las mujeres participen en la gestión de los asuntos comunes y en los espacios públicos de decisión. En este sentido, el gobierno asume que los procesos de democratización de las instituciones políticas, de recuperación económica y de consolidación de la paz deben dirigirse a reforzar la situación de las mujeres y a evitar un posible retorno al *statu quo* de desigualdad de género previo al conflicto armado.

### 3.2. Prevención

En el segundo PAN, este eje se dirige a prevenir todas las vulneraciones de derechos de las mujeres, mujeres jóvenes y niñas durante y después de los conflictos armados, sobre la base de los objetivos específicos 3, 4, 5, 6 y 7:

- 3) Divulgar entre la población el contenido de instrumentos jurídicos de promoción de la participación de las mujeres en la gobernanza política y pública, los derechos humanos en general y los derechos de las mujeres en particular<sup>13</sup>, así como el propio PAN de segunda generación. Este objetivo pretende responder a otra debilidad identificada: el escaso conocimiento general de esos documentos entre la población<sup>14</sup>.
- 4) Poner en marcha mecanismos comunitarios de alerta temprana y de resolución pacífica de conflictos y, para ello, crear sistemas de vigilancia de violaciones de derechos de las mujeres, formarlas como mediadoras e incluirlas en los procesos de resolución de conflictos.
- 5) Reducir la tasa de reclutamiento obligatorio de niños y niñas en los grupos armados, especialmente en el este del país, y apoyar a las personas incapacitadas como resultado de los conflictos, especialmente a jóvenes.

---

13 Entre los instrumentos jurídicos a divulgar, además de la R1325, se incluyen la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW); y el Protocolo de la Unión Africana a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África, más conocido como Protocolo de Maputo.

14 El plan menciona de forma específica, por un lado, a líderes políticos, religiosos y consuetudinarios y, por otro, a mujeres con discapacidad, mujeres indígenas y niñas (Gouvernement de la RDC, 2018: 29-30).

- 6) Contribuir a aumentar la tasa de participación de mujeres en las instancias de toma de decisión de los servicios de seguridad (Ejército, Policía y Judicatura), donde su presencia es exigua<sup>15</sup>, como “garantía de seguridad para prevenir las violaciones de derechos de las mujeres”<sup>16</sup>.
- 7) Reforzar el control y reducir la circulación de armas ligeras y de pequeño calibre, cuyas víctimas son, principalmente, mujeres y niñas, cuando desarrollan actividades cotidianas de búsqueda de víveres, agua y leña.

En estos objetivos específicos del eje de prevención, desaparecen las referencias a porcentajes o resultados concretos que sí aparecían en el eje anterior. Es más, los resultados esperados ligados a esos objetivos se identifican de manera excesivamente genérica o vaga, lo que dificulta su seguimiento y evaluación<sup>17</sup>.

### 3.3. Protección

Siguiendo el segundo PAN, este eje se dirige a asegurar la protección de los derechos de las mujeres, las jóvenes, las y los niños y otras “personas vulnerables” durante y después de los conflictos armados, a través de los objetivos específicos 8 y 9:

- 8) Asegurar el respeto de los derechos de las mujeres, las jóvenes, las adolescentes y “personas vulnerables y marginalizadas” (personas con discapacidad, indígenas, refugiadas y desplazadas). Para ello, el PAN prevé: reforzar las capacidades y conocimientos de los operadores jurídicos (magistrados, secretarios, abogados) y del personal policial, militar y penitenciario; fomentar la instalación de tribunales por todo el país; rehabilitar o construir centros penitenciarios, prisiones y calabozos atendiendo a las necesidades específicas de hombres y mujeres; poner en marcha la Policía de Proximidad en todo el país; implementar mecanismos de justicia transicional; y, finalmente, sensibilizar a las mujeres sobre sus derechos.
- 9) Luchar contra la impunidad de la violencia sexual y otras violaciones de derechos de las mujeres, las jóvenes, las adolescentes y las niñas durante y después de los conflictos armados. El PAN de segunda generación reconoce el gran reto que supone hacer justicia y ofrecer reparación a las víctimas por la violencia sexual, una de las vulneraciones de los derechos de las mujeres más frecuentes y que mayor grado de impunidad tiene. Para combatirla, prevé juzgar y condenar a los autores, y equipar los tribunales de justicia con medios humanos y materiales adecuados<sup>18</sup>.

En estos dos objetivos, nuevamente, los resultados esperados se expresan de manera genérica y las actividades previstas se limitan a la incidencia política y la sensibilización (Gouvernement de

---

15 El PAN de segunda generación señala que, en 2018, solo un 2,8%, 6,7% y un 19,46% de los puestos de mando del Ejército, la Policía y la Judicatura, respectivamente, estaban ocupados por mujeres.

16 Esta afirmación es matizable. Sin duda, además del necesario aumento de mujeres en puestos de responsabilidad, las instituciones de seguridad y judiciales necesitan cambios estructurales más profundos para cumplir ese objetivo de prevención.

17 Por ejemplo, con expresiones como “se reduce el porcentaje de niñas en los grupos armados”, “aumenta el número de mujeres oficiales en el Ejército, la Policía y otros servicios de seguridad” o “se reduce la circulación de armas ligeras”.

18 El gobierno nacional reconoce la necesidad de fortalecer los tribunales locales en todo el territorio, especialmente en las zonas de conflicto; y, en su caso, crear salas mixtas (nacionales-internacionales) en la propia RDC para acercar a las víctimas a la justicia internacional.

la RDC, 2018: 32-34). Asimismo, aunque se hace referencia a la reparación de las víctimas de violencia sexual, no se desarrolla nada sobre ello ni en este eje ni, como veremos, en el siguiente (“rehabilitación”). Esto supone un vacío especialmente grave, dada la necesidad de rehabilitación de las víctimas en toda su dignidad, lo que incluye su recuperación física, psicosocial y socioeconómica, cuestiones que no están recogidas como merece en el PAN vigente.

### **3.4. Rehabilitación**

El PAN de segunda generación reconoce que los desafíos en materia de reconstrucción son enormes, y que han sido procesos reservados tradicionalmente a la elite masculina. Sin embargo, fomentar el empoderamiento de las mujeres, las jóvenes y las adolescentes contribuye a corto plazo –continúa este documento– a restablecer la estabilidad, el progreso socioeconómico y una paz sostenible. Para ello, se prevén los dos últimos objetivos específicos, 10 y 11, con el siguiente contenido:

- 10) Integrar la dimensión de género en la gestión y resolución pacífica de conflictos, especialmente en los programas de desarrollo posconflicto, de manera que puedan atenderse las necesidades específicas de aquellas personas que, aunque suelen ser las principales víctimas del conflicto, no son tenidas en cuenta. Entre ellas, el PAN identifica a las mujeres jóvenes y adolescentes, y a los grupos marginados (por ejemplo, personas con discapacidad y mujeres indígenas).
- 11) Asegurar el empoderamiento socioeconómico de las mujeres, las mujeres jóvenes y adolescentes, lo cual se entiende como “la vía más segura hacia la igualdad, la erradicación de la pobreza y un crecimiento económico inclusivo”. El PAN destaca que la enorme contribución de las mujeres a la economía se da en todos los ámbitos: en empresas o explotaciones agrícolas, como empresarias o empleadas e incluso a través del trabajo no remunerado en los hogares. Por ello –señala– es necesario dar la oportunidad a las mujeres jóvenes y adolescentes de reengancharse al sistema educativo y de formación profesional para aumentar sus capacidades, y de recibir préstamos económicos que les permitan aumentar sus ingresos a través del comercio, la agricultura u otras actividades.

En este último eje, el grado de concreción de objetivos y resultados es, de nuevo, muy escaso, lo que dificulta su seguimiento y evaluación.

## **4. Valoración de las organizaciones de mujeres congoleñas sobre la Resolución 1325 y su implementación**

Aunque desde diferentes aproximaciones, todas las organizaciones de mujeres congoleñas participantes en este estudio comparten el objetivo de la defensa y promoción de los derechos humanos y, en particular, los derechos de las mujeres. Esto supone que confluyen en la lucha contra las violencias basadas en el género y contra la impunidad, el acompañamiento de mujeres supervivientes de violencia, y la autonomía y el liderazgo femenino en el ámbito público. Asimismo, y teniendo en cuenta el contexto en el que trabajan, la gran mayoría tiene la construcción de paz como prioritaria. A estos ámbitos de actuación comunes se suman otros que difieren en cada

organización, entre otros: el medio ambiente, la gobernanza y la democracia, el antimilitarismo, los derechos de la infancia o la lucha contra la pobreza.

De las ocho organizaciones participantes en este estudio, la mayoría (5) tienen un marco geográfico nacional, en menor medida regional (2) y solo en un caso local (1). Casi todas han tenido relación con la cooperación internacional (7), principalmente con la cooperación europea, y muchas de ellas (6) con la cooperación vasca.

#### 4.1. Conocimiento y uso

Todas las organizaciones participantes refieren conocer “bastante” (6) o “mucho” (2) la R1325; asimismo, la utilizan en los proyectos que desarrollan con “bastante frecuencia” (3) o “siempre” (5). De hecho, todas consideran que se trata de un instrumento de trabajo “bastante útil” (2) o “muy útil” (6) para su trabajo.

Las organizaciones de mujeres realizan actividades que se enmarcan en los cuatro ejes de la agenda de MPS: con mayor frecuencia en la “prevención de la violencia contra las mujeres” (7), seguida del “fomento de la participación de las mujeres” (6) y la “protección de las mujeres frente a la violencia” (6), así como la “rehabilitación y reparación de mujeres que han sufrido violencia” (5). Dos organizaciones añaden el “acceso a la justicia” y “la lucha contra las desigualdades sociales”, respectivamente.

Al profundizar en el análisis sobre el conocimiento y el contenido de la R1325, las organizaciones muestran un elevado grado de consenso. La gran mayoría la conoce suficientemente bien como para poder utilizarla en su trabajo (6), comparte la aproximación sobre la paz y la seguridad que contiene la Resolución (7), y le reconoce un carácter transformador de las relaciones de género (7). De hecho, casi todas (7) tienen expectativas positivas sobre la misma.

Para la mayoría de las organizaciones, la R1325 se ha convertido en su principal instrumento de trabajo en temas de género, paz y seguridad (6). De hecho, en gran medida consideran que: esta Resolución refuerza sus acciones de incidencia ante las instituciones públicas (6) y ante la sociedad civil (6); tiene una estrecha relación con sus prioridades (6) y las refuerza como organización (5).

#### 4.2. Participación en los Planes de Acción Nacional

En relación con la participación de las organizaciones de mujeres congoleñas en la elaboración de los dos Planes de Acción Nacional (o en los planes provinciales o locales que los desarrollan), la mayoría la califica de “alta” (5) o “muy alta” (1), mientras que dos refieren “ninguna” o “muy baja” participación, respectivamente. De las actividades realizadas destacan principalmente dos: la difusión y la incidencia política. Por un lado, la mayoría de las organizaciones (6) señalan haber contribuido a la difusión de los PAN (incluida su traducción a lenguas locales) entre: autoridades locales, organizaciones de base, población en general y mujeres en particular. Por otro, muchas (5) subrayan la incidencia política, ya sea para el desarrollo orgánico de los PAN (creación de la Secretaría Provincial o de los Comités Directivos encargados de su seguimiento), ya sea para generar

políticas públicas a nivel nacional (integración de la R1325 en los Planes de Desarrollo Local) e internacional (intercambio de experiencias para la elaboración del PAN en otros países como, por ejemplo, Madagascar).

En cuanto a la implementación de los Planes de Acción Nacional, las organizaciones señalan un apoyo similar por parte de las diferentes administraciones públicas congoleñas, ya sean nacionales (6), regionales (5) o locales (5). Sin embargo, una organización se muestra especialmente crítica y responde que ninguna de esas administraciones está verdaderamente implicada en la implementación de los Planes.

### 4.3. Referentes normativos

En cuanto a los referentes normativos de las organizaciones de mujeres de la RDC en el ámbito de género, paz y seguridad, todas ellas reconocen que, además de la R1325, utilizan otros instrumentos jurídicos (internacionales, regionales o nacionales) relacionados con este tema (véase tabla 1).

<b>Tabla 1.</b> <b>Referentes normativos sobre temas de género, paz y seguridad</b> <b>para las organizaciones de mujeres congoleñas<sup>19</sup></b>	
<b>Herramientas universales</b>	
Resolución 1325 (8) Otras resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (6) <sup>20</sup> Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (4) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1)	
<b>Herramientas regionales (africanas)</b>	
Protocolo de la Unión Africana a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África (Protocolo de Maputo) (2) Acuerdo Marco para la paz, la seguridad y la cooperación en la región de los Grandes Lagos (2) Declaración de Kampala sobre las violencias sexuales basadas en el género (2) Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (1) Protocolo de la Comunidad de Desarrollo del África Austral sobre Género y Desarrollo (1)	
<b>Herramientas nacionales</b>	
Ley 15/013 sobre la Paridad (3) Constitución de la RDC (2) Estrategia Nacional de lucha contra las violencias basadas en el género (1) Código de Familia (1)	

Fuente: elaboración propia.

19 Entre paréntesis se detalla el número de organizaciones que ha mencionado cada instrumento.

20 Entre ellas, las más citadas son la Resolución 1820 (2008) sobre violencia sexual, y la Resolución 2250 (2015) sobre Juventud, Paz y Seguridad.

#### 4.4. Papel de la cooperación internacional

Si observamos la valoración de las organizaciones de mujeres congoleñas sobre el trabajo de la cooperación internacional en la implementación de la R1325, todas señalan que esta debe ayudar a potenciar su conocimiento y utilización en la RDC. Utilizan para ello diferentes argumentos, que agrupamos aquí en tres principales:

- 1) Todavía queda mucho camino por recorrer en relación con: la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, la prevención y protección frente a las violencias y la promoción de sus derechos. Aunque reconocen que la tarea principal corresponde a los poderes públicos y a las organizaciones del país, consideran indispensable el apoyo de la cooperación internacional.
- 2) Es evidente la fractura entre la igualdad formal y la igualdad real, esto es, el espacio todavía existente entre el reconocimiento de la igualdad en instrumentos jurídicos y su reflejo en la vida diaria de las mujeres. Asimismo, señalan que, como sucede con otras disposiciones sobre igualdad incluidas en la Constitución del país o en la Ley de Paridad, el gobierno ha incorporado la R1325 a través de dos Planes de Acción Nacional, pero sin asignarles un presupuesto suficiente ni implementarlos adecuadamente. La crítica sobre la falta de implicación de los poderes públicos nacionales es clara y compartida: “firman esos instrumentos sin saber su contenido”, denuncia una organización<sup>21</sup>. Es precisamente aquí donde creen que la cooperación internacional juega un papel importante, porque “hace reflexionar” sobre este tema a las diferentes administraciones, especialmente en el ámbito nacional.
- 3) Teniendo en cuenta dificultades como la falta de voluntad política y de recursos aportados por las administraciones públicas congoleñas, consideran que la implementación de la R1325 requiere medios materiales, humanos y económicos que actualmente son imposibles de conseguir sin el apoyo de la cooperación internacional.

Con respecto a cómo podría la cooperación internacional apoyar la aplicación de la R1325 en la RDC, las organizaciones de mujeres confluyen en dos ideas principales. En primer lugar, la necesidad de colaborar en su conocimiento y apropiación entre las mujeres, especialmente aquellas “de la base” y de entornos rurales. Puesto que en términos de difusión todavía queda mucho trabajo por hacer, proponen acciones concretas, entre ellas: reforzar las capacidades técnicas (por ejemplo, a través de formaciones sobre género en los proyectos de cooperación internacional); traducir el contenido de la Resolución a las lenguas locales, de manera pedagógica y culturalmente apropiada<sup>22</sup>; implicar en la difusión e implementación a otros sujetos además de a las mujeres, por ejemplo, a jóvenes o a grupos vulnerables, generalmente excluidos de estos procesos; y, finalmente, como medida más repetida, el apoyo financiero a las organizaciones de mujeres locales, para lograr una mayor difusión y una mejor implementación de la R1325 por parte de la sociedad civil.

---

21 Esta misma opinión es mostrada por Eudoxie Nziavake, representante de la Marcha Mundial de las Mujeres en Kivu Norte en 2014, al señalar que el gobierno congoleño no tiene problema en ratificar instrumentos internacionales, pero su voluntad es más difusa cuando hay que concretar medidas o implementarlas. Entrevista personal, citada en zircon (2018: 257).

22 En la RDC se hablan más de 200 lenguas locales. Entre ellas, solo las lenguas kikongo, lingala, swahili y tshiluba tienen estatuto de oficiales.

En segundo lugar, consideran que la cooperación internacional debe trabajar la incidencia política e incluso la presión con las autoridades públicas de la RDC, para que estas cumplan los compromisos adquiridos por el país con la igualdad de género y la agenda de MPS. Justine Masika explica que, en general, los políticos congoleños no conocen la R1325 ni tampoco están especialmente interesados en la desigualdad de género. Por ejemplo, afirma que un comentario recurrente de las autoridades locales, hombres en su mayoría, es que “eso son historias de mujeres”, y que solo están interesados en la implementación de la R1325 en la medida en que haya recursos económicos para ello<sup>23</sup>. Una de las organizaciones participantes señala que “a la cooperación se le escucha más” y, por ello, puede convertirse en un actor externo de transformación clave en este proceso. Por ello, señala de nuevo Masika, las organizaciones de mujeres esperan que la cooperación internacional continúe “acompañando a las mujeres tejedoras de paz, porque ellas tienen la capacidad de ser artífices de la paz”<sup>24</sup>.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

Un Plan de Acción Nacional sobre la R1325 es tan útil como lo es su implementación, y esta ha sido muy escasa hasta la fecha en la República Democrática del Congo. En parte, esto se debe a la falta de apropiación y voluntad política de las autoridades congoleñas, que son responsables de su aplicación y que cuentan con mayor capacidad y recursos en comparación con las organizaciones locales.

El PAN de segunda generación supone un avance con respecto al anterior Plan en cuestiones como: la mayor afinidad de sus ejes y objetivos específicos con los incluidos en la agenda de MPS (participación, prevención, protección y rehabilitación), o la previsión de instrumentos de seguimiento y evaluación más detallados. Sin embargo, una adecuada implementación y evaluación dependen de una definición precisa de los resultados esperados, los indicadores y las actividades a realizar para el logro de los once objetivos específicos que contiene el Plan. Precisamente, esos aspectos están desarrollados de manera muy irregular y, en general, siguen siendo demasiado genéricos o vagos.

Las organizaciones de mujeres de la RDC consultadas identifican unánimemente la R1325 como una herramienta clave de trabajo en temas de género, paz y seguridad, tanto para la incidencia y presión ante las autoridades locales como para la promoción de los derechos de las mujeres entre la población. Asimismo, identifican otros instrumentos jurídicos internacionales, regionales africanos y nacionales de defensa de los derechos de las mujeres como complementarios a esta Resolución y, por tanto, igualmente útiles.

Desde la adopción de la R1325 y la aprobación en la RDC del primer PAN, han sido principalmente las organizaciones de mujeres congoleñas quienes han promovido su difusión y aplicación. Desde contextos locales, con mucho trabajo, voluntad y de manera participativa e inclusiva, han cubierto los vacíos generados por las autoridades públicas, que se han caracterizado por la inactividad, las demoras y la insuficiente financiación asignada a la implementación de esta Resolución.

---

23 Entrevista personal, citada en zirion (2018: 258).

24 Entrevista a Justine Masika realizada por la ONGD vasca Alboan:

[www.alboan.org/es/actualidad/internacional/justine-masika-synergie-des-femmes-trabaja-para-facilitar-la-participacion](http://www.alboan.org/es/actualidad/internacional/justine-masika-synergie-des-femmes-trabaja-para-facilitar-la-participacion)

Las organizaciones de mujeres congoleñas demandan mayor implicación no solo a las autoridades del país, sino también a la cooperación internacional. Consideran que esta puede realizar una labor de difusión de la R1325 para promover la igualdad en la RDC y realizar tareas de incidencia política directa con las autoridades nacionales, provinciales y locales y en los diferentes ámbitos de poder (político, económico, religioso, consuetudinario, etcétera), para que asuman su responsabilidad, mejoren su conocimiento de la R1325, se apropien de ella y la apoyen decididamente. Junto a ello, consideran imprescindible que la cooperación internacional se comprometa a seguir apoyando a las organizaciones de mujeres. En la medida en que la agenda de MPS ha ganado protagonismo a nivel global, la cooperación internacional ha acompañado cada vez más a estas organizaciones. Sin embargo, estas consideran que aún queda mucho por hacer.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se exponen varias recomendaciones. En primer lugar, al gobierno de la RDC y sus diferentes administraciones públicas y autoridades (políticas, religiosas, consuetudinarias, etcétera), se recomienda:

- Que conozcan y se apropien del contenido de la R1325, la agenda de MPS y el PAN de segunda generación creado para su implementación.
- Que precisen los resultados, indicadores y actividades de los once objetivos específicos recogidos en el PAN vigente, tarea que puede ser realizada, por ejemplo, por las estructuras nacionales identificadas en el propio PAN para su implementación y seguimiento (Comité Directivo Nacional y Secretaría Nacional).
- Que, en la elaboración del siguiente PAN, la definición de todos sus elementos (entre otros, objetivos específicos, resultados esperados, indicadores, actividades y actores responsables), tengan el mayor grado de concreción posible, para ayudar en su implementación, seguimiento y evaluación.

En segundo lugar, a la cooperación internacional presente en la RDC se recomienda:

- Que aumente las actividades de incidencia política directa con las autoridades congoleñas para que estas mejoren su conocimiento y apropiación de la R1325, la agenda de MPS y el PAN de segunda generación.
- Que conozcan en profundidad tanto la R1325 y la agenda de MPS como otros instrumentos jurídicos internacionales, regionales africanos y nacionales sobre género, paz y seguridad que son referentes en el trabajo de las organizaciones de mujeres.
- Que dedique más recursos a reforzar las capacidades técnicas (por ejemplo, a través de formaciones de género incluidas en los proyectos) y financieras de las organizaciones de mujeres congoleñas, dado que, en la práctica, son ellas quienes llevan el peso de la implementación de la R1325.
- Que apoye las actividades de difusión de la R1325 que llevan a cabo las organizaciones de mujeres, especialmente entre grupos de población que han estado históricamente excluidos, tales como: mujeres “de la base” y de entornos rurales, jóvenes, grupos vulnerables y grupos étnicos (que, por ejemplo, solo pueden acceder al contenido de la R1325 si este es traducido de manera culturalmente apropiada a lenguas locales).

## 6. Bibliografía

- Anderlini, Sanam Naragui (2011): “Translating Global Agreement into National and Local Commitments”. En Kuehnast, Kathleen, Chantal de Jonge Oudraat y Helga Hernes (eds.): *Women and war: power and protection in the 21st century*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 19-36.
- Gouvernement de la République Démocratique du Congo (2018): *Plan d’Action National de la mise en oeuvre de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies, sur les Femmes, la Paix et la Sécurité, II<sup>ème</sup> génération*, Ministère du Genre, Enfant et Famille, Kinshasa, RDC.
- (2015): *Guide Pratique pour l’integration des Résolutions 1325 y 1820 du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans les Plans de Développement Local en RDC*, Ministère du Genre, de la Famille et de l’Enfant, Kinshasa, RDC.
- (2010): *Plan d’Action du Gouvernement de la République Démocratique du Congo pour l’application de la Résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies*, Ministère du Genre, de la Famille et de l’Enfant, Kinshasa, RDC.
- Wright, Hannah (2015): “La 1325: ¿una herramienta útil para las activistas?”, *Por la paz*, 25, Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona.
- zirion landaluze, iker (2018): *Desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes. Género, masculinidades y construcción de paz en la República Democrática del Congo*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- zirion landaluze, iker (2017): “Activismo de las mujeres por la paz y la justicia transicional en Kivu Norte y Kivu Sur, República Democrática del Congo”. En Mendia Azkue, Irantzu, Guzmán Orellana, Gloria e iker zirion landaluze (eds.): *Género y Justicia Transicional. Movimientos de mujeres contra la impunidad*, Instituto Hegoa, Bilbao, 271-313.
- <https://publicaciones.hegoa.ehu.es/es/publications/362>

## IV. Experiencias de implementación de la Resolución 1325 en Bosnia y Herzegovina y en Kosovo

---

Itziar Mujika Chao<sup>1</sup>

### 1. Introducción

Gran parte del espíritu de la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad (R1325) se inspira en lo que ocurrió en las guerras de la antigua Yugoslavia (Mladenović y Branković [2013], en Odanović y Stojanović Gajić, 2013: 11), principalmente en Bosnia y Herzegovina y en Kosovo. Una de las características en ambos contextos fue la participación activa de las organizaciones de mujeres en los procesos de reconstrucción posbélica y construcción de paz, pero también su exclusión –y la de sus reivindicaciones– de las esferas políticas y de toma de decisión. Esta exclusión les llevó a aferrarse a la R1325 como principal herramienta internacional para reforzar las acciones de construcción de paz que venían desarrollando desde hacía años.

En Bosnia y Herzegovina y en Kosovo, las organizaciones de mujeres han sido clave a la hora de impulsar la R1325 y hacer seguimiento de su implementación, para lo cual han dependido en gran medida de la cooperación internacional. Durante la posguerra de ambos países, se produjo un incremento de la cooperación destinada a la igualdad de género y, en ese marco, la R1325 se convirtió en una de las prioridades de la financiación internacional. Sin embargo, ese incremento no ha promovido necesariamente el avance de los objetivos de las organizaciones de mujeres.

Para comprender esto, este capítulo se centra en varios aspectos: la institucionalización de la R1325 en el marco de las políticas públicas de Bosnia y Herzegovina y de Kosovo, su grado de implementación en ambos casos, la visión de las organizaciones de mujeres bosnias y kosovares sobre la R1325, y el papel de la cooperación internacional en este ámbito. Las fuentes de información consultadas han sido, por una parte, documentos especializados en la temática y, por otra, las opiniones expresadas

---

1 Doctora en Estudios sobre Desarrollo y profesora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Es miembro de Hegoa–Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la UPV/EHU y del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional (2022-2025) del sistema universitario vasco (IT434-22). Sus líneas de investigación se centran en la perspectiva de género y feminista de los conflictos, la construcción de paz y la resistencia civil noviolenta.

a través de una encuesta *on line* realizada entre los meses de julio y octubre de 2021, por seis organizaciones de mujeres y mixtas que tienen un papel destacado en el ámbito de la construcción de paz en los países de interés: de Bosnia Herzegovina, las organizaciones *Society for Threatened Peoples*, *United Women Banja Luka* y *Foundation of Local Democracy*; y de Kosovo, las organizaciones *Alter Habitus*, *Kosovar Gender Studies Center* (KGSC) y *Kosovo Women's Network* (KWN).

## 2. Inclusión de la Resolución 1325 en las políticas públicas

Para cuando la R1325 se adoptó en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en octubre del año 2000, tanto en Bosnia y Herzegovina como en Kosovo las organizaciones de mujeres llevaban años trabajando de forma activa en la construcción de paz. En ambos casos, estas organizaciones identificaron la Resolución como un instrumento internacional que legitimaba sus reivindicaciones en torno a la incorporación de la perspectiva de género y la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, en las mesas de negociación y en el mantenimiento y construcción de la paz (Rošul-Gajić, 2016: 149).

En general, el giro hacia la R1325 en los Balcanes ha sido impulsado desde la sociedad civil, y más específicamente desde las organizaciones de mujeres. Tanto en Bosnia y Herzegovina como en Kosovo, han sido las más involucradas en la aplicación de los instrumentos internacionales existentes vinculados con la temática de género, paz y seguridad. Sin embargo, aún se necesitó más de una década tras la aprobación de la R1325 para ver la inclusión de medidas de género en la legislación y en las agendas políticas de ambos países.

En este sentido, la “ventana de oportunidad” para que la R1325 se incluyese en las políticas gubernamentales, siguiendo a Odanović y Stojanović Gajić (2013: 11), “sólo se abrió una vez que la comunidad internacional, como parte de los preparativos de sus propios gobiernos y organizaciones para conmemorar el décimo aniversario de la R1325, comenzó a apoyar el trabajo de los gobiernos de los Balcanes en relación con la agenda 1325”<sup>2</sup>. Esto no quiere decir, necesariamente, que la R1325 se impuso desde el exterior, sino que, como sugieren las autoras, “logró legitimidad ante los actores políticos y de seguridad nacionales a través de la interacción con la comunidad internacional y no con la sociedad civil nacional”.

### 2.1. Planes de Acción Nacional en Bosnia y Herzegovina

En Bosnia y Herzegovina, ya desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1995, actores locales, estatales e internacionales han recurrido en sus acciones a favor de los derechos de las mujeres a diferentes mecanismos internacionales, por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979), la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y, a partir del año 2000, la R1325. En esas acciones, las organizaciones de mujeres han tenido un papel clave.

---

2 Las citas literales en este texto son traducción de la autora del inglés al castellano.

Sin embargo, el primer Plan de Acción Nacional (PAN) sobre la R1325 (2010-2013) llegó en julio de 2010, es decir, quince años después de los Acuerdos de Paz (Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina y Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de Bosnia y Herzegovina, 2010). Este fue el primero de toda la región de los Balcanes<sup>3</sup>, y varias organizaciones de mujeres tuvieron una alta participación en su elaboración. Posteriormente, Bosnia y Herzegovina adoptó otros dos Planes de Acción Nacional, para los períodos 2014-2017 y 2018-2022 (Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados y Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina, 2013 y 2017).

Los tres planes se sustentan en leyes y políticas públicas existentes en el país que contienen provisiones sobre igualdad, tales como: la Constitución, la Ley de Igualdad de Género, la Ley de Elecciones, la Ley sobre Financiación de Partidos Políticos y el Plan de Acción de Género, en el marco de la progresiva armonización de las leyes estatales con la legislación internacional. El primer plan identificó cinco objetivos principales, los tres primeros referidos a la participación de las mujeres en: todos los espacios políticos de toma de decisiones; las fuerzas militares y policiales; y las misiones de mantenimiento de paz. Además, incluyó un cuarto objetivo sobre la lucha contra el tráfico de personas, y un quinto sobre la reducción del riesgo en las áreas contaminadas por minas (Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina y Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de Bosnia y Herzegovina, 2010).

Los dos planes siguientes también están principalmente dirigidos a promover la participación de las mujeres en todos los niveles de decisión gubernamentales y locales, y en las estructuras de seguridad (cuerpos militares, policiales y misiones de mantenimiento de la paz). El primer y segundo planes hacen referencia al tráfico de personas y a las mujeres sobrevivientes de violencia sexual durante la guerra, si bien de forma marginal. El tercer plan introduce la perspectiva de género en el análisis de amenazas y retos a la seguridad, entre las cuales considera como tales los desastres naturales (como las inundaciones que afectaron al país en 2014), las migraciones y la crisis de refugiados desde 2015, el extremismo violento o la posesión y utilización de armas pequeñas y ligeras (Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados y Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina, 2017). Unido a esto, se puede apreciar una progresiva ampliación del contenido de los Planes de Acción Nacional, de cara a integrar las recomendaciones de resoluciones de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad posteriores a la R1325.

A pesar de la existencia de estos planes, el grado de cumplimiento de la R1325 en Bosnia y Herzegovina es bajo. Si observamos la participación político-institucional, en el año 2013, al finalizar la vigencia del primer plan, solo entre un 5% y 7% de mujeres estaba en puestos ejecutivos a nivel local, y ninguna a nivel estatal. En el parlamento, la mujeres representaban el 14% (Zvizdić y Stanić, 2013: 70). Después de las elecciones generales de 2014, la participación de las mujeres en los espacios legislativos y ejecutivos solo alcanzó alrededor de un 20%. En las elecciones locales de 2016, las mujeres fueron el 6,22% de las personas candidatas, y fueron elegidas un total de seis<sup>4</sup>.

---

3 En perspectiva regional, le siguieron Serbia (diciembre de 2010), Croacia (2011), Macedonia (2012), Kosovo (2014), Montenegro (2017) y Albania (2018).

4 La Constitución prohíbe la discriminación de género y garantiza a toda la ciudadanía el derecho a participar en partidos políticos, elegir y ser elegible como representante en las instituciones, pero no prevé medidas de acción positiva, como cuotas o similares. La Ley Electoral sí establece una cuota del 40% de mujeres, si bien, teniendo en cuenta los datos, son necesarias medidas afirmativas adicionales para obtener mejores resultados (Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados y Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina, 2017).

En cuanto a la participación en el sector de la seguridad, y aunque los PAN han abierto una ventana de oportunidad, las mujeres son minoría y se concentran principalmente en rangos y posiciones inferiores. En el Ministerio de Defensa, las mujeres representan el 38% de las personas empleadas y en las Fuerzas Armadas son el 6,8%. En los cuerpos policiales son el 7,5%, y en las misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas el 30% (Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados y Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina, 2017). Sí son apreciables algunos cambios; por ejemplo, el Ministerio de Defensa fue presidido por una mujer y tres ocuparon puestos de jefatura de departamento, pero se trata de casos aislados.

El segundo Plan de Acción identificó, después de los años de ejecución del primero, algunos de los retos de implementación de la R1325 que continúan en la actualidad: la armonización de leyes nacionales e internacionales aún es insuficiente y, específicamente en el sector de la seguridad, es “inconsistente y desigual”; es necesario un sistema de seguimiento y evaluación que vaya más allá de los informes anuales que elabora la Agencia para la Igualdad de Género; y es precisa una designación adecuada y suficiente de fondos (Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados y Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina, 2013).

Junto a los bajos niveles de cumplimiento de los objetivos de participación, el tercer PAN reconoce escasos avances en la situación de las personas sobrevivientes de violencia sexual durante la guerra. Con la excepción del Distrito autónomo de Brcko, en Bosnia y Herzegovina no existe una ley general que regule sus derechos ni que prevea una compensación, ni medidas para su rehabilitación o acceso a diferentes servicios. En su lugar, diferentes instituciones del país y agencias de las Naciones Unidas promovieron el programa *Seeking Care, Support and Justice for Survivors of Conflict Related Sexual Violence in Bosnia and Herzegovina* (2014-2017), el cual ha demostrado tener dificultades para llegar a las sobrevivientes en diferentes zonas del país (Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados y Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina, 2017).

En conjunto, el compromiso con la R1325 ha sido sobre todo retórico (Deiana, 2018). Ha servido como argumento para incrementar algo la presencia de mujeres en espacios de toma de decisión, pero no para tomar medidas específicas que enfrenten la desigualdad de género en la cotidianidad. En los Planes de Acción Nacional ni siquiera se tienen en cuenta aspectos como la discriminación de género o el acoso (Zvizdić y Stanić, 2013). En este sentido, los principales retos siguen siendo: la marginación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, la falta de comprensión de los principales mandatos de la R1325, la falta de fondos para apoyar la labor de las entidades y organizaciones que trabajan en su implementación, y la exclusión de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de planificación política (Rošul-Gajić, 2016: 154). Además, queda pendiente dar respuesta a los “más controvertidos legados de la guerra”, como atender las necesidades de las sobrevivientes de violencia sexual y su inclusión como “co-arquitectas” de la construcción de paz (Deiana, 2018: 8).

## 2.2. Plan de Acción Nacional en Kosovo

La aprobación de la R1325 supuso un halo de esperanza para las mujeres activistas en Kosovo. Entre 1999 y 2008 la gestión del territorio recayó sobre las Naciones Unidas, a través de la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo. La sociedad civil, y en especial las organizaciones de mujeres, asumieron que, en esas circunstancias, sería obvia la implementación de la R1325. Sin embargo, fue la propia Misión la que no puso los medios necesarios para ello (Kvinna

till Kvinna, 2001; KWN, 2011). Las organizaciones de mujeres, muy activas en la aplicación de la Resolución a nivel local, se encontraron con la falta de interés, voluntad y conocimiento por parte del personal de los organismos internacionales (KWN, 2009). Se trata de un ámbito de actuación con evidentes signos de incoherencia: los actores internacionales más prominentes y con mayor presencia en Kosovo han promovido públicamente la igualdad de género, pero pocos han adoptado una perspectiva de género en sus iniciativas, o lo han hecho de manera tardía (Färnsveden, Farnsworth y Qosaj-Mustafa, 2014; KWN, 2009; KWN, 2011).

Desde el fin de la guerra, el gobierno de Kosovo ha adoptado más de una decena de medidas legales relacionadas con la igualdad, por ejemplo: la Ley para la Igualdad de Género, la Ley Anti Discriminación, la Ley de Protección contra la Violencia Doméstica, todo ello en el marco de los Planes de Acción Nacional para la Igualdad de Género. Sin embargo, la aplicación del amplio marco legal existente de protección de derechos y de promoción de la participación de las mujeres en la esfera pública, política y económica es prácticamente nula (Raifi, 2013: 77), y la discriminación y la violencia de género son constantes.

A partir de 2014, la puesta marcha de un Plan de Acción Nacional para la implementación de la R1325 (2013-2015) dio un nuevo impulso a la agenda de género en el proceso de rehabilitación posbélica y construcción de paz. En su elaboración participaron la Agencia para la Igualdad de Género, que forma parte de la Oficina del Primer Ministro, otros organismos estatales, organizaciones de la sociedad civil y agencias de las Naciones Unidas como ONU Mujeres y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El Plan de Acción Nacional de Kosovo tiene dos objetivos: promover los derechos humanos de las mujeres y su participación en los espacios de toma de decisiones, y asegurarse de que el Gobierno apoya a las víctimas de la guerra (Agencia para la Igualdad de Género de Kosovo, 2014). Si bien su cumplimiento está lejos de ser una realidad en Kosovo, se pueden identificar algunas mejoras en la participación política de las mujeres. En las elecciones generales de 2011, solo cuatro obtuvieron escaños como parlamentarias, mientras que, a su vez, cuatro fueron nombradas como ministras del gobierno (Raifi, 2013: 80). En 2014, la llegada a la presidencia de Atifete Jahjaga, la primera mujer presidenta de Kosovo, volvió a visibilizar a las mujeres en altos cargos<sup>5</sup>. Con todo, se trata de excepciones y no ha habido cambios sustanciales en los niveles de representatividad política de las mujeres. Pese a estar establecida en el país una cuota del 30%, en 2014 solo se nombró una ministra y 40 mujeres accedieron al Parlamento, frente a 80 hombres. A nivel local, un 35% de miembros de los gobiernos municipales eran mujeres, y solo una accedió a una alcaldía<sup>6</sup>.

En las instancias estatales del sector de la seguridad, las cuotas tampoco se cumplen (Raifi, 2013: 81-83). La Policía de Kosovo (*Kosovo Police*) dio pasos para incluir a mujeres entre sus miembros a partir del año 2009, es decir, antes de la aprobación del Plan, y en los últimos años la tasa es de alrededor del 14,85%. Aunque en menor medida, la participación de las mujeres en el ejército (*Kosovo Security Force*) también ha aumentado algo, superando el 8%.

---

5 Su elección suscitó críticas, porque fue resultado de un acuerdo entre líderes políticos y no resultado directo de los comicios electorales.

6 Además, mujeres de comunidades étnicas minoritarias han puesto de manifiesto que el sistema de cuotas para la participación de las mujeres no es compatible con el sistema de cuotas para la participación de grupos minoritarios (Färnsveden, Farnsworth y Qosaj-Mustafa, 2014).

### 3. Organizaciones de mujeres, cooperación internacional y Resolución 1325

La cooperación internacional para la igualdad de género ha sido relevante en la posguerra tanto de Bosnia y Herzegovina como de Kosovo. La cooperación con las organizaciones de mujeres se canalizó a través de iniciativas creadas con ese fin: *Bosnian Women's Initiative* y *Kosovar Women's Initiative*, respectivamente. Un efecto directo de esas iniciativas fue la aparición de numerosas ONG de mujeres, si bien muchas solo funcionaron mientras duró la financiación internacional. Las organizaciones de mujeres locales que se mantuvieron fueron aquellas con mayor trayectoria y nivel de actividad a lo largo de los años. Este descenso en la financiación internacional no se vio compensado por un incremento del apoyo por parte de las instituciones, lo que provocó una disminución radical de los fondos de las organizaciones de mujeres (KWN, 2011)<sup>7</sup>.

Aunque en la posguerra las prioridades de la cooperación internacional y de las organizaciones de mujeres no hayan sido siempre las mismas (Mendia Azkue, 2014; Mujika Chao, 2017), en la implementación de la R1325 se puede encontrar un interés común. Las organizaciones de mujeres en ambos países reconocen que la cooperación internacional, en su caso sobre todo europea y norteamericana, ha contribuido a dicha implementación, si bien añaden que no lo ha hecho necesariamente a través del apoyo a su labor.

Las organizaciones de mujeres en Bosnia y Herzegovina y en Kosovo han promovido de forma activa la implementación de la R1325, y han incluido sus demandas en ese proceso. Sin embargo, su grado de participación ha sido desigual. En primer lugar, entre las organizaciones de Bosnia y Herzegovina consultadas para este estudio, *Society for Threatened Peoples* y *Foundation of Local Democracy* han tenido una participación baja, mientras que *United Women Banja Luka* ha tenido un grado de participación más alto, por ejemplo, a través de la difusión del contenido del Plan de Acción Nacional en las comunidades.

Todas las organizaciones bosnias que han participado en el estudio conocen el contenido de la R1325 y comparten su visión en torno a la paz y la seguridad. En general, consideran que la Resolución conecta con sus prioridades y que es bastante útil en su trabajo. Además, afirman que refuerza su labor de prevención y protección frente a la violencia, de promoción de la participación en la esfera pública y de rehabilitación de las víctimas a quienes acompañan. Sin embargo, su uso varía en función del campo de actuación de cada organización. Las que trabajan a nivel nacional y regional, como *Society for Threatened Peoples* y *United Women of Banja Luka*, utilizan la Resolución a menudo, mientras que las que tienen un enfoque más local, como *Foundation of Local Democracy*, la utilizan pocas veces.

---

7 La *Bosnian Women's Initiative* y la *Kosovar Women's Initiative* dejaron de existir, al menos con la forma que tenían cuando se pusieron en marcha, una vez la cooperación internacional para la igualdad de género disminuyó. A pesar de que existe poca información al respecto, algunas investigaciones muestran una disminución notoria de la financiación desde el año 2014 (Farnsworth y Gashi, 2014; Farnsworth et ál., 2020). Entre 2014 y 2018, las organizaciones de mujeres de la región han sido apoyadas con una media de 6.000€ anuales, y la mayoría, un 82%, ha tenido períodos con recursos insuficientes. La mayoría de fondos a los que han accedido han procedido de organismos multilaterales (más del 21%) o bilaterales (más del 24%), a menudo canalizados a través de otros actores multilaterales, fondos de mujeres u organizaciones internacionales (Farnsworth et ál., 2020).

Las organizaciones bosnias consultadas están de acuerdo en que la cooperación internacional debería contribuir a fortalecer la aplicación de la R1325, por varios motivos: para que la población conozca y tenga más información sobre su contenido; para aumentar la seguridad de las mujeres; para avanzar en la armonización entre los marcos legales nacionales y los internacionales en esta temática; para avanzar en las sinergias entre actividades que se llevan a cabo a nivel estatal y global; para que se reconozcan las consecuencias de la violencia y los derechos de las víctimas sobrevivientes; y para aumentar la presión sobre las elites políticas para que se comprometan con la Resolución.

En segundo lugar, entre las organizaciones de Kosovo, mientras *Alter Habitus* no ha participado en la elaboración del Plan de Acción Nacional, la participación del KGSC y KWN ha sido muy alta y han contribuido de diversas formas, por ejemplo: en la redacción del texto, como parte del equipo de seguimiento de la implementación, y en el trabajo por incrementar la participación política de las mujeres jóvenes. En cuanto al nivel de utilización de la R1325, este es desigual: *Alter Habitus* tiene un conocimiento escaso de la Resolución y no ha trabajado en ningún proyecto relacionado con la misma. En cambio, KGSC y KWN siempre recurren a ella y la mencionan en su labor, sobre todo en materia de prevención y protección de la violencia y de promoción de la participación de las mujeres. En concreto, KGSC considera que la R1325 tiene un enfoque transformador de las relaciones de género y es una de sus herramientas principales de trabajo en el ámbito de género, paz y seguridad. Además, afirma que la cooperación internacional refuerza su labor de incidencia ante las instituciones públicas y la sociedad civil y contribuye a su fortalecimiento como entidad.

Las tres organizaciones kosovares, KGSC, KWN y *Alter Habitus*, coinciden en que la cooperación internacional debería fortalecer el conocimiento y uso de la R1325 en Kosovo, en la medida en que consideran como cruciales la inclusión de la perspectiva feminista y la participación de las mujeres en la construcción de paz.

Para *Alter Habitus* es importante adquirir conciencia de la victimización de las mujeres y menores en la guerra, para lo cual es relevante dar a conocer la Resolución y hacer presión a las instituciones para que la implementen. Por último, demanda el apoyo de la cooperación internacional a activistas y organizaciones feministas, así como a mujeres políticas. Por su parte, KGSC identifica como clave el empoderamiento de las mujeres, su participación en el espacio público y político, su seguridad y su situación en el sector de la salud. Para esta organización, es necesario un refuerzo de los mecanismos de implementación de la R1325, la elaboración de presupuestos con enfoque de género y la promoción de acciones para mujeres jóvenes. Por último, para KWN, los retos de implementación de la R1325 varían según el contexto, aunque identifica como relevante el conocimiento e intercambio de información y de buenas prácticas relacionadas con la Resolución y la agenda internacional de MPS. Afirma que la cooperación internacional debería apoyar la difusión de experiencias positivas de implementación de la R1325 en Kosovo, aquellas que fortalezcan el papel de las mujeres en la sociedad y, en particular, “las iniciativas locales que promueven la igualdad de género en nuestro país, puesto que las mujeres aún carecen de un asiento en la mesa de negociación y una participación igualitaria en la toma de decisiones a nivel nacional y local”.

Tabla 1. Argumentos de las organizaciones bosnias y kosovares para el apoyo de la cooperación internacional a la implementación de la R1325	
<b>Bosnia y Herzegovina</b>	
Dar a conocer e informar sobre el contenido de la Resolución Aumentar la seguridad de las mujeres Avanzar en la armonización de marcos legales internacionales y nacionales Identificar sinergias con las actividades que se realizan nivel estatal y global Reconocer los derechos de las víctimas sobrevivientes Reconocer las consecuencias de la violencia Incrementar la presión a las élites políticas para implementar las Resolución	
<b>Kosovo</b>	
Expandir el conocimiento y uso de la Resolución Reforzar la labor de las organizaciones de mujeres ante las instituciones y ante la sociedad civil Fortalecer las capacidades de las organizaciones de mujeres Promover el empoderamiento de las mujeres Incrementar la participación de las mujeres en los espacios públicos	

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al carácter transformador de las relaciones de género atribuible a la R1325, las organizaciones bosnias y kosovares consultadas se muestran indecisas o en desacuerdo. Además, las dificultades de implementación que encuentran y el descenso de los fondos internacionales para la igualdad de género han hecho que, con el paso de los años, su percepción ya no sea tan positiva. En la actualidad, aunque la R1325 sigue siendo una referencia central en su trabajo en el ámbito en la construcción de paz, las organizaciones de mujeres recurren a una combinación de instrumentos estatales e internacionales.

<b>Tabla 2.</b> <b>Herramientas adicionales a la utilización de la R1325</b>	
<b>Bosnia y Herzegovina y Kosovo</b>	
Declaración y Objetivos de Desarrollo de Milenio de las Naciones Unidas Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW) Convención de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica Resolución 2419 (2018) sobre juventud, paz y seguridad Resolución 2467 (2019) sobre medidas que respondan a las necesidades de las sobrevivientes de violencia sexual en los conflictos	
<b>Bosnia y Herzegovina</b>	
Declaración Universal de Derechos Humanos Declaración y Plataforma de Acción de Beijing Resolución 2496 sobre Bosnia y Herzegovina	
<b>Kosovo</b>	
Ley para la Igualdad de Género de Kosovo Plan de Acción Nacional para la implementación de la Resolución 1325 Enfoque Integral de la Unión Europea sobre Mujeres, Paz y Seguridad Planes de Acción de Género de la Unión Europea Resoluciones 1820 (2008) y 1888 (2009) sobre violencia sexual en los conflictos armados Resolución 1889 (2009) y 2493 (2019) sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz Resolución 1960 (2010) sobre rendición de cuentas para acabar con la violencia sexual en situaciones de conflicto Resoluciones 2250 (2015) y 2535 (2020) sobre juventud, paz y seguridad	

Fuente: elaboración propia.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

Tras el final de las guerras en Bosnia Herzegovina y en Kosovo, respectivamente, la Resolución 1325 ha sido muy utilizada para la defensa de los derechos de las mujeres y para demandar la participación de estas en los espacios públicos de toma de decisiones, en especial en acciones de alcance nacional, más que local. En ambos países, las organizaciones de mujeres han realizado, en general, una apuesta clara por la promoción de la Resolución, ya que le han atribuido un valor elevado. En general, las organizaciones consultadas consideran que contribuye a legitimar su trabajo y refuerza sus acciones ante las instituciones públicas y ante la sociedad civil en general. Por ello, apuntan que la comunidad internacional debería aumentar su apoyo y trabajar de forma directa con las organizaciones que están en la construcción de paz y que se esfuerzan por implementar la R1325.

En los dos países, las acciones de entidades estatales y de actores internacionales en torno a la Resolución han aumentado en los últimos años, a través, sobre todo, de la elaboración de Planes de

Acción Nacional, desde 2010 en Bosnia y Herzegovina y desde 2014 en Kosovo. Sin embargo, los avances son lentos e insuficientes. En ambos casos parecen darse dificultades similares: la falta de voluntad política, la insuficiente financiación para la puesta en marcha de medidas específicas, y la inexistencia de mecanismos que faciliten una participación plural y continuada de las organizaciones de mujeres en su seguimiento y evaluación.

Durante los primeros años tras el final de los conflictos en los dos países, el apoyo internacional a las organizaciones de mujeres aumentó de forma visible, si bien, pasado el tiempo, dicho apoyo se ha reducido de forma sustancial. Esto ha dificultado no solo la contribución de esas organizaciones a la implementación de la R1325, sino también, en algunos casos, su propio funcionamiento y subsistencia. Además, no siempre las prioridades de las organizaciones de mujeres y de los organismos internacionales han sido coincidentes. A pesar de ello, las organizaciones de Bosnia y Herzegovina y de Kosovo que han participado en este estudio continúan demandando que la cooperación internacional apoye de forma activa y efectiva la aplicación de R1325 en sus respectivos países. Para ello, consideran necesario y sugieren:

- Que se incluyan sus demandas en el proceso de implementación, ya que son ellas las que tienen el conocimiento más directo de la realidad en sus territorios y conocen de primera mano las formas de aplicación más adecuadas y sus efectos potenciales.
- Que se creen y pongan en marcha mecanismos y herramientas específicas de implementación, se refuercen los ya existentes y se reserven los recursos financieros necesarios que faciliten el proceso, teniendo en cuenta sobre todo a las organizaciones de mujeres.
- Que los procesos de implementación de la R1325 tengan también en cuenta ámbitos de actuación como: la elaboración de presupuestos con enfoque de género, o la promoción de iniciativas dirigidas de forma específica a chicas jóvenes, entre otras.
- Que se fomente el uso de la R1325 en todas las instituciones públicas y niveles de gestión gubernamental como herramienta clave para fomentar la participación pública de las mujeres y la prevención de la violencia contra ellas.
- Que la cooperación internacional aumente su propio conocimiento de la Resolución, su utilización y su incidencia a favor de su aplicación frente a las autoridades nacionales y locales que la entorpezcan.
- Que la cooperación internacional apoye de forma más directa a las organizaciones de mujeres involucradas en la implementación de la R1325, reduciendo el número de agentes intermediarios.

## 5. Bibliografía

Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina y Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados de Bosnia y Herzegovina (2010): *Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia-Herzegovina 2010-2013*.

<https://arsbih.gov.ba/project/the-action-plan-for-implementation-of-the-unscr-1325-2010-2013/>

Ministerio de Derechos Humanos y Refugiados y Agencia para la Igualdad de Género de Bosnia y Herzegovina (2013): *Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 in Bosnia Herzegovina 2014-2017*. <https://arsbih.gov.ba/2425/>

– (2017): *Action Plan for the Implementation of UNSCR 1325 ‘Women, Peace and Security’ in Bosnia and Herzegovina 2018-2022*.

<https://arsbih.gov.ba/project/action-plan-for-the-implementation-of-the-un-security-council-resolution-1325-women-peace-and-security-in-bosnia-and-herzegovina-for-the-period-2018-2022>

Agencia para la Igualdad de Género de Kosovo (2014): *Working Plan to Implement Resolution 1325, “Women Peace and Security” 2013-2015*, Pristina, Kosovo.

<https://1325naps.peacewomen.org/index.php/kosovo/>

Deiana, Maria-Adriana (2018): *Gender and citizenship. Promises of peace in post-Dayton Bosnia-Herzegovina*, Palgrave Macmillan, Londres.

Färnsveden, Ulf, Farnsworth, Nicole y Ariana Qosaj-Mustafa (2014): *Country Gender Profile: An Analysis of Gender Differences at All Levels in Kosovo*, Orgut Consulting AB, Estocolmo, Suecia.

Farnsworth, Nicole et ál. (2020): *Where’s the money for women’s rights? Funding trends in the Western Balkans*, Kvinna till Kvinna, Pristina.

Farnsworth, Nicole y Elmaze Gashi (2013): *Where’s the Money for Women’s Rights? A Kosovo Case Study*, Kosovo Women’s Network (KWN), Alter Habitus-Institute for Studies in Society and Culture y Association for Women in Development (AWID), Pristina, Kosovo.

Kvinna till Kvinna (2001): *Getting in Right? A Gender Approach to UNMIK Administration in Kosovo*, Kvinna Till Kvinna Foundation, Estocolmo, Suecia.

Kosovo Women’s Network (2009): *Monitoring Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 in Kosova*, Pristina, Kosovo.

– (2011): *1325 Facts & Fables: A Collection of Stories about the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325 on Women, Peace, and Security in Kosovo*, Pristina, Kosovo.

Mendia Azkue, Irantzu (2014): *La división sexual del trabajo por la paz. Género y rehabilitación posbélica en El Salvador y Bosnia-Herzegovina*, Tecnos, Madrid.

Mladenović, Lepa y Biljana Branković (2013): *Međunarodni feministički mirovni pokret koji je doveo do Rezolucije 1325*. BCSP, Belgrado.

<https://bezbednost.org/publikacija/medjunarodni-feministicki-mirovni-pokret-koji-je-doveo-do-rezolucije-1325/>.

Mujika Chao, Itziar (2017): *Women’s organizations of Kosovo in civil resistance and peacebuilding (1989-2014). Theoretical relations and influence of the international cooperation*, Tesis doctoral sin publicar, Bilbao.

Mujika Chao, Itziar (2021): Veinte años de la agenda internacional sobre Mujeres, Paz y Seguridad (MPS). *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 127, 15-38.

Odanović, Gorana y Sonja Stojanović Gajić (eds.) (2013): *Women, Peace and Security in the Western Balkans. Independent review of translation of UNSCR 1325 into policy in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia*, BCSP, Belgrado, Serbia.

Raifi, Fjolla (2013): “Kosovo”. En Odanović, Gorana y Sonja Stojanović Gajić (eds.): *Women, Peace and Security in the Western Balkans. Independent review of translation of UNSCR 1325 into policy in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia*, BCSP, Belgrado, Serbia, 74-88.

Rošul-Gajić, Jagoda (2016): Women’s advocacy in postwar Bosnia and Herzegovina. Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security. *Journal of International Women’s Studies*, 17(4), 143-159.

Zvizdić, Memnuna y Aleksandra Stanić (2013): “Bosnia and Herzegovina”. En Odanović, Gorana y Sonja Stojanović Gajić (eds.): *Women, Peace and Security in the Western Balkans. Independent review of translation of UNSCR 1325 into policy in Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia and Serbia*, BCSP, Belgrado, Serbia, 59-73.

# V. La Resolución 1325 en El Salvador desde la acción estatal y del movimiento de mujeres

---

Gloria Guzmán Orellana<sup>1</sup>

## 1. Introducción

El año 1992 marcó un punto de inflexión importante en la historia reciente de El Salvador, con la firma de los Acuerdos de Paz y el inicio de la posguerra. Durante ese periodo, el movimiento de mujeres impulsó una amplia agenda social y política relacionada, entre otros temas, con la participación política de las mujeres en espacios de decisión locales y nacionales, la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección y apoyo a las víctimas de la violencia machista. Es decir, el movimiento de mujeres salvadoreño ha impulsado los objetivos que incluye la Resolución 1325 antes de la aprobación de ésta en el año 2000, y ha continuado haciéndolo también después.

La Resolución 1325 destaca por haber reconocido –por primera vez en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas–, que las mujeres constituyen la inmensa mayoría de la población que sufre los impactos de los conflictos armados, así como la importancia de su participación en los procesos de decisión sobre la construcción y consolidación de la paz. Esta Resolución, y las siguientes aprobadas por el Consejo de Seguridad, interpelan a los estados para que tomen medidas que garanticen la participación de las mujeres en la resolución de los conflictos y la construcción de paz, la prevención de la violencia contra las mujeres, la protección de sus derechos y la rehabilitación de las sobrevivientes en los conflictos armados o situaciones análogas (MZC, 2013; Hegoa, 2020).

Este capítulo analiza, en primer lugar, la consideración de la Resolución 1325 en el Estado salvadoreño y en las políticas públicas para el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de paz y seguridad con enfoque de género. Para este apartado se ha realizado una

---

1 Licenciada en Ciencias de la Educación por la Universidad de El Salvador. Especializada en Estudios de Género por la Fundació Universitat de Girona: Innovació i Formació, y Diploma de Estudios Avanzados en Globalización, Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU). Es miembro de Hegoa–Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la UPV/EHU. Activista feminista y cofundadora del Comité Pro-Monumento a las Víctimas Civiles de Violaciones de los Derechos Humanos en El Salvador, que impulsó el principal lugar de memoria existente en el país.

búsqueda de información de acceso público, como son decretos, planes estratégicos, planes operativos e informes de ejecución de carácter oficial. Como veremos, las actuaciones de los sucesivos gobiernos salvadoreños con respecto a la Resolución 1325 han variado a lo largo del tiempo, pasando de la inacción en determinados períodos a la promoción de avances normativos en otros. La orientación del gobierno actual, centrado en reforzar un modelo de seguridad militarizado, no está en la línea de fortalecimiento de los derechos humanos de las mujeres ni de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS).

En segundo lugar, el capítulo examina el conocimiento, perspectivas y uso de la Resolución 1325 –y otros instrumentos internacionales vinculados a los temas de género, paz y seguridad– por parte de varias organizaciones feministas de referencia en el país. Igualmente, se recogen sus valoraciones sobre el papel que la cooperación internacional debería tener para potenciar la R1325 y la agenda de MPS. Para ello, se ha contado con la participación de las siguientes organizaciones: Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas); Asociación Mérida Anaya Montes (Las Méridas); Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA); Instituto de Investigación, Capacitación y Desarrollo de la Mujer (IMU) y Colectiva Feminista para el Desarrollo Local (CFDL). Asimismo, ha participado el Centro para la Promoción de los Derechos Humanos Madeleine Lagadec (CPDH), asociación mixta del movimiento de derechos humanos que, entre otras acciones, está acompañando a mujeres víctimas de violencia sexual cometida en el marco del conflicto armado salvadoreño. Las seis organizaciones participaron a través de una encuesta *online* y, en el caso de Las Dignas, se realizó también una entrevista personal con su directora<sup>2</sup>.

Estas organizaciones tienen mucha trayectoria y capacidad política en el trabajo de defensa de los derechos de las mujeres. Todas ellas realizan trabajo a nivel local y nacional, así como en sectores urbanos y rurales. Entre sus ámbitos de acción están: la prevención de violencia contra las mujeres, la justicia laboral y autonomía económica de las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos, el municipalismo y la igualdad de género, la participación política y ciudadana de las mujeres, la autonomía del cuerpo, la justicia ambiental, la agroecología, la memoria histórica de las víctimas del conflicto armado, la atención a mujeres víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, las demandas judiciales por masacres colectivas ocurridas durante la guerra, el fortalecimiento de defensoras comunitarias de los derechos humanos y el fortalecimiento de la organización territorial.

Finalmente, el capítulo incluye algunas reflexiones finales sobre la evolución de la Resolución 1325 en El Salvador, así como algunas recomendaciones dirigidas sobre todo a la cooperación internacional.

## **2. La agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad en las políticas públicas de El Salvador: Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325 (2017-2022)**

Cuando se aprobó la Resolución 1325 sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el año 2000, El Salvador caminaba aún por su primera década de transición post-Acuerdos de Paz. Estos se firmaron entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en 1992, después de 12 años de guerra civil (1980-1992). A pesar de su relevancia internacional, la Resolución 1325

---

2 Agradezco enormemente a estas organizaciones su tiempo y amabilidad para participar en este estudio.

no tuvo gran repercusión en El Salvador ni se adquirieron compromisos reseñables por parte de los gobiernos de la derecha tradicional que gobernaron antes, durante y tras la guerra.

El primer esfuerzo destacable relacionado con el impulso de la Resolución 1325 se hizo durante el periodo de gobierno del FMLN, entre 2009 y 2019. A través del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el año 2014 se puso en marcha un Comité Nacional de Implementación de la R1325, constituido por un Consejo Directivo, una Comisión Técnica de Seguimiento y un Consejo Asesor Permanente. El siguiente paso significativo y objetivamente visible en materia de política pública fue la elaboración del Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325 (2017-2022) (en adelante PAN). Con este paso, El Salvador se convirtió en el primer país de Centroamérica en contar con un instrumento estratégico para concretar los compromisos derivados de la R1325.

## 2.1. Enfoque y referentes internacionales y nacionales

Un análisis del contenido del PAN nos lleva a destacar algunos aspectos en cuanto a su orientación. En primer lugar, incluye de manera explícita un enfoque de seguridad humana, que hace “hincapié en amenazas generalizadas que afectan a distintas esferas de la vida, que ponen en peligro la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de las personas y las comunidades y que exige un replanteamiento de la seguridad”. De esta forma, el PAN adopta una perspectiva integradora y multidimensional de la seguridad, a partir de la adopción de la seguridad humana como enfoque que “complementa la seguridad estatal, consolida los derechos humanos y fomenta el desarrollo humano” (Gobierno de El Salvador, 2017: 25).

En segundo lugar, el PAN asume todas las resoluciones de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad aprobadas hasta ese momento como compromisos de Estado. Además, señala su adhesión a otros instrumentos internacionales previos como: la CEDAW (1979) y su Recomendación general número 30 sobre la situación de las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos (2013); el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), que identifica los delitos sexuales y de género como constitutivos de crímenes de lesa humanidad, de guerra y genocidio (1998); e instrumentos regionales como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (1994).

Con respecto a la normativa de ámbito nacional, el PAN señala como referencias principales las siguientes leyes y planes: Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia hacia las Mujeres (2010), Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (2011), el Plan Nacional de Igualdad (2016-2020) y el Plan quinquenal de desarrollo (2014-2019). En este sentido, es destacable que el PAN se hace eco de la necesidad de articular los compromisos internacionales con el entramado de leyes nacionales en materia de género, en cuya formulación el movimiento de mujeres del país ha realizado un aporte fundamental.

## 2.2. Prioridades y medidas implementadas

El estado salvadoreño define en el PAN tres ámbitos de actuación relevantes. El primero se refiere a la integración del enfoque de género en el sector de la seguridad, con el desarrollo de medidas que

superen los obstáculos que encuentran las mujeres para incorporarse a los cuerpos de seguridad. El segundo ámbito de actuación es el relativo a las deudas pendientes del conflicto reciente, lo que incluye aspectos como la reparación de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos, la investigación de los casos de personas desaparecidas, la provisión de justicia por parte del Estado y la promoción de acciones de memoria histórica que destaquen el papel de las mujeres en la construcción de paz. Finalmente, el tercer ámbito de actuación se centra en la situación de violencia social e inseguridad ciudadana actual que vive el país y la necesidad de implementar medidas de protección que atiendan a su impacto diferenciado en las mujeres y niñas.

Estas tres prioridades que define el Plan son desarrolladas en función de cuatro pilares de acción: participación, prevención, protección, y reparación y restitución de derechos, en línea con el contenido de Resolución 1325 y posteriores. Además, este Plan agrega un quinto pilar, el fortalecimiento del proceso de implementación de la R1325, para lo cual incluye referencias a estrategias y estructuras responsables de su ejecución.

Entre abril de 2014 y noviembre de 2020, el Estado salvadoreño ha presentado en distintos foros internacionales, en clave de rendición de cuentas, tres documentos sobre el nivel de ejecución de las medidas relacionadas con la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad: el Informe Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000), elaborado por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU); el Informe sobre la implementación de la Resolución 1325 “Mujeres, Paz y Seguridad” del Consejo de Seguridad, elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (Gobierno de El Salvador, 2019); y la Declaración de la Representante Permanente de El Salvador ante Naciones Unidas, en el marco de la Conferencia sobre “Las mujeres, la paz y la seguridad” del Consejo de Seguridad (2020).

En términos generales, los tres documentos redundan en contenidos similares que podrían sintetizarse de la siguiente manera. En primer lugar, recogen un amplio número de acciones realizadas con la policía y la Fuerza Armada, por ejemplo, programas de sensibilización para dar a conocer el contenido de la R1325 o programas de formación para personal participante en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. Además, se han desarrollado actividades de carácter simbólico con mujeres de la Fuerza Armada, como reconocimientos públicos a la lealtad y profesionalismo; acciones de colaboración entre la Fuerza Armada y el ISDEMU, y acciones con la Policía Nacional Civil para promocionar los derechos de las mujeres agentes. En segundo lugar, los informes gubernamentales mencionados recogen actuaciones con la población civil y con mujeres ex combatientes; por ejemplo, atención psicosocial a víctimas del conflicto armado, reconocimiento del aporte de las mujeres al trabajo de memoria histórica y de consolidación del proceso de paz, y atención en salud a veteranas de guerra.

Por lo tanto, los informes de avance registran, por un lado, acciones centradas en las instituciones militares y policiales; y, por otro, acciones con sectores de la sociedad civil, en particular mujeres víctimas, activistas en temas de memoria histórica y excombatientes. A pesar de que el PAN señala que las organizaciones del movimiento de mujeres tuvieron una participación importante en su

---

3 Hasta febrero de 2022, El Salvador aportaba 237 personas, 218 hombres y 19 mujeres, a misiones de paz de las Naciones Unidas, en concreto: MINURSO, MINUSMA, UNIFIL, UNMISS y UNVMG. Véase: <https://peacekeeping.un.org/es>

elaboración, en los informes públicos de rendición de cuentas sobre el nivel de ejecución del Plan las alusiones a este movimiento y a sus posicionamientos son escasas o muy difusas.

En la actualidad, el gobierno de Nayib Bukele ha intensificado las medidas de seguridad militarizada, con un aumento en el número de los efectivos de la Fuerza Armada y en el presupuesto de esta institución, que en el periodo de 2016 a 2020 se ha elevado un 53,4% (Espinosa, 2021). Además, el gobierno ha asignado a la Fuerza Armada cada vez más peso en las funciones de seguridad pública, profundizando un proceso que Jeannette Aguilar, especialista en seguridad pública, nombra como “policialización de los militares” (Aguilar, 2021: 74)<sup>4</sup>. Ambas tendencias contravienen los Acuerdos de Paz y dibujan un panorama muy preocupante desde la perspectiva de las organizaciones de derechos humanos y el movimiento de mujeres. La posición oficialista sobre la seguridad se aleja del enfoque de la seguridad humana recogido en el PAN y de la visión amplia e integral de la seguridad que los movimientos de mujeres y de derechos humanos proponen como necesaria para reforzar el Estado de derecho y la débil democracia salvadoreña.

### 3. Las organizaciones de mujeres salvadoreñas ante la Resolución 1325

#### 3.1. Ninguna o limitada repercusión durante la posguerra

Tras la guerra, la década de 1990 fue un período de consolidación y fortalecimiento de las organizaciones feministas en el país. Algunas habían surgido en diferentes momentos de las décadas anteriores y otras fueron de nuevo surgimiento. En la posguerra, estas organizaciones (re)configuraron sus agendas de trabajo en un escenario en el que, tras los Acuerdos de Paz, se habían producido más cambios político-institucionales que económicos<sup>5</sup>.

La aprobación de la Resolución 1325 en el año 2000 no tuvo una repercusión significativa en el movimiento feminista salvadoreño, como si tuvieron varios años antes la Conferencia sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y, sobre todo, la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres en Beijing (1995). En la década de 1990 se dio un importante dinamismo en los colectivos feministas que, respondiendo a las oportunidades del contexto internacional, hicieron pivotar los mayores esfuerzos de concertación alrededor de temas como: la denuncia de las discriminaciones y violencias de género, la construcción de políticas públicas que erradicaran las desigualdades existentes y la participación política de las mujeres. Dos logros importantes de la concertación feminista en ese período fueron la Plataforma de Mujeres '94, que recogió una batería de demandas para ser presentadas a los partidos políticos que se presentaban a la contienda electoral de ese año (primera tras la firma de los Acuerdos de Paz), y la aprobación en 1996 de la primera Política Nacional de la Mujer, para la cual las organizaciones feministas trabajaron activamente.

Así, durante la posguerra el movimiento de mujeres salvadoreño ha promovido importantes avances en la formulación de política pública para la equidad de género y leyes nacionales sobre violencia de género, si bien con un balance de implementación bastante deficitario por parte del Estado. En

4 El presidente Bukele, a través de un tuit el 21 de julio de 2021, anunció que duplicará el número de efectivos militares de 20.000 a 40.000 soldados, para que trabajen junto a la Policía Nacional Civil.

5 Para un estudio más centrado en los orígenes, evolución y agendas del movimiento de mujeres en El Salvador, véase: Herrera et ál. (2008), Navas (1985, 2007 y 2012) y Mendía Azkue (2014).

estos avances, la Resolución 1325 y la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad no han tenido un peso significativo en los discursos y las estrategias del movimiento.

Por otro lado, las organizaciones de derechos humanos, y particularmente los Comités de Madres y Familiares de personas asesinadas y desaparecidas durante el conflicto armado, se mantuvieron durante las décadas de 1990 y 2000 en acciones de base, actuando desde la política considerada “marginal” (Guzmán Orellana y Mendia Azkue, 2013). Estas organizaciones cuestionaron el marco de impunidad sobre el que se organizó la convivencia social tras la guerra, a través de la imposición de un Decreto de Amnistía General en 1993 y el desarrollo de una política de olvido de los crímenes de guerra y de lesa humanidad ocurridos en el país, y perpetrados en su gran mayoría por el Estado. En ese contexto, las organizaciones de derechos humanos tampoco vieron inicialmente en la Resolución 1325 un recurso para su trabajo.

En 2014, la investigadora feminista Candelaria Navas, en un estudio sobre el estado de la Resolución 1325 en El Salvador, señaló algunos obstáculos encontrados para su implementación: a) un generalizado desconocimiento de la existencia de la Resolución, debido a la falta de difusión y aplicación por parte de las entidades responsables; b) el desfase cronológico con respecto al Acuerdo de Paz (1992), y la visión mecánica del paso de la guerra a la paz, sin asumir las implicaciones reales de generar condiciones de paz y democracia; c) la idea de que la Resolución 1325 era solo para países en conflicto armado, situación ya superada en El Salvador, lo que conllevó la falta de compromiso de las autoridades responsables de su dinamización y aplicación; d) la existencia de enfoques y agendas divergentes sobre seguridad por parte del gobierno y las organizaciones de mujeres, e) la falta de articulación entre la estructura del sistema de Naciones Unidas y las instituciones del Estado salvadoreño; y f) la ausencia de análisis críticos de las afectaciones de la guerra sobre las mujeres<sup>6</sup> (Navas, 2014: 14-15).

Además de los factores señalados, en la década de 1990 surgieron con bastante énfasis planteamientos críticos desde algunas vertientes del feminismo latinoamericano, como la del feminismo autónomo, para el cual las prácticas de institucionalización del movimiento feminista tenían por efecto la despolitización de su agenda. En la misma línea crítica, también se cuestionó el carácter político y transformador de una Resolución procedente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, es decir, un organismo con presencia y capacidad de veto de los Estados Unidos, país con un claro historial contrainsurgente en el continente latinoamericano y que intervino a favor del Estado, con ayudas militares y económicas, en la guerra de El Salvador.

### 3.2. Posicionamientos actuales

Como hemos visto, los primeros pasos hacia la consideración por parte del Estado de la Resolución 1325 no se dieron hasta 2014, y el primer Plan de Acción Nacional no se aprobó hasta 2017. Se trata de pasos dados por la vía de los decretos presidenciales durante el segundo mandato del gobierno del FMLN y que, en ese momento, contaron con un nivel de participación de algunas organizaciones del movimiento feminista.

---

6 El movimiento feminista sí produjo algunos trabajos relevantes relacionados con el impacto de la guerra en las mujeres. Por ejemplo, desde Las Dignas se promovió el conocido estudio: *Mujeres-Montaña. Vivencias de guerrilleras y colaboradoras del FMLN* (Vázquez, Ibáñez y Murguialday, 1996).

En la actualidad, las organizaciones consultadas para este estudio manifiestan tener un alto conocimiento del contenido de la Resolución 1325 y consideran que constituye una herramienta de trabajo bastante o muy útil. Del mismo modo, conocen la existencia del Plan de Acción Nacional, y la mitad afirma haber participado en el proceso de su elaboración, por ejemplo, como parte del Comité de la Resolución 1325 y en reuniones durante el proceso, o en acciones relacionadas con los pilares de actuación de la agenda de MPS, tales como: formación y difusión de la R1325; atención a sobrevivientes de violencia; formaciones en género y masculinidades al personal funcionario; y aportes a los componentes de prevención de la violencia contra las mujeres, de participación de las mujeres en instancias de decisión, de protección de sus derechos fundamentales y de integración de sus necesidades en mecanismos de atención y recuperación de sobrevivientes de la violencia.

Todas las organizaciones consultadas manifiestan que, además de la R1325, utilizan como marco de referencia otros instrumentos internacionales y nacionales para sus actividades relacionadas con la agenda de MPS (véase tabla 1).

<b>Tabla 1.</b> <b>Instrumentos de referencia para las organizaciones feministas salvadoreñas en materia de mujeres, paz y seguridad</b>	
<b>Ámbito internacional</b>	
Declaración Universal de los Derechos Humanos Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), y su Recomendación general número 30. Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) Resoluciones 1820, 1888, 1889, 1969, 2106 y 2242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	
<b>Ámbito regional</b>	
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará)	
<b>Ámbito estatal</b>	
Ley Nacional para una vida libre de violencia Ley Nacional para la equidad e igualdad Política Institucional para la Igualdad y Equidad de género	

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al papel del gobierno en el desarrollo de la agenda de MPS en El Salvador, algunas organizaciones feministas opinan que las instituciones públicas nacionales y de ámbito local sí han dado un nivel de apoyo a la implementación del PAN, mientras que otras expresan que las instituciones no se están implicando en su avance.

Desde 2019, con la llegada a la presidencia de Nayib Bukele, del partido Nuevas Ideas, han emergido ciertas dudas sobre el mantenimiento del compromiso institucional con el PAN, debido

a que: a) el actual gobierno se presenta como una entidad nueva y con una narrativa de fuerte diferenciación con respecto a las políticas del gobierno anterior; b) la relación del gobierno con las organizaciones del movimiento de derechos humanos, de mujeres, ambientalistas y medios de comunicación independientes es tensa, como consecuencia de la reciente aprobación de medidas gubernamentales que favorecen la criminalización de las organizaciones de la sociedad civil; c) la nueva Asamblea Legislativa, con mayoría del mismo partido gobernante, archivó en mayo de 2021 varios proyectos de ley que buscaban avances en el ejercicio de los derechos humanos, como el reconocimiento legal de la identidad de género para las personas trans, la despenalización del aborto<sup>7</sup> o el derecho al agua como bien público, leyes en cuya elaboración habían participado durante mucho tiempo distintos colectivos sociales, principalmente LGTBI, feministas y ambientalistas, respectivamente.

### 3.3. Visiones sobre el papel la cooperación internacional en el fomento de la Resolución 1325

Las organizaciones feministas, de derechos humanos y otros colectivos del movimiento social, en su mayoría, cuentan con una larga historia de relación con entidades de solidaridad y cooperación internacional. Es el caso de las organizaciones entrevistadas para este estudio, quienes han mantenido colaboraciones con las cooperaciones europea, norteamericana (EEUU y Canadá), latinoamericana y multilateral.

La solidaridad y cooperación vasca con El Salvador durante y después del conflicto armado ha sido relevante. En la actualidad, las ONGD y las instituciones públicas de cooperación vascas tienen importantes vínculos de solidaridad política y cooperación financiera con El Salvador, siendo el segundo país con más cooperación vasca de Centroamérica, después de Guatemala. De 2016 a 2021, la cooperación vasca registró una media de 40 actuaciones por año en El Salvador, sumando más de 22 millones de euros en financiación<sup>8</sup>. Las organizaciones sociales salvadoreñas perciben que la cooperación vasca es una de las cooperaciones con la que se puede dialogar políticamente y que, en general, asume que afrontar la injusticia y generar transformaciones socio-económicas son objetivos que implican necesariamente el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Es ese marco, la cooperación vasca mantiene el apoyo al movimiento feminista y el enfoque de derechos humanos (Guzmán Orellana, 2021).

Con respecto a la Resolución 1325 en El Salvador, todas las organizaciones consultadas para este trabajo indican que la cooperación internacional debería potenciar su conocimiento y uso, y plantean distintos objetivos en los cuales podría tener un papel relevante (véase tabla 2).

---

7 En los supuestos de riesgo para la vida o salud de la mujer gestante, de violación sexual o en casos de malformaciones fetales incompatibles con la vida.

8 Los montos financiados por la cooperación vasca en El Salvador en el periodo 2016-2021 han sido: 3.447.590 en 2016, 4.231.914 en 2017, 3.503.653 en 2018, 3.619.465 en 2019, 2.776.183 en 2020 y 4.467.677 en 2021. Véase Portal de la Cooperación Pública Vasca en: <https://euskalankidetza.hegoa.ehu.es/>

<b>Tabla 2. Perspectiva de las organizaciones feministas sobre el potencial de la cooperación internacional en la implementación la Resolución 1325 en El Salvador</b>
Visibilizar las afectaciones de las mujeres en contextos de conflicto violento
Incidir en los compromisos internacionales adquiridos por el Estado
Ayudar a resarcir los daños causados por la violencia
Apoyar con medidas de prevención, protección y atención en casos violencia contra mujeres, niñas y grupos vulnerables en el contexto de la inseguridad ciudadana
Promover la participación de las mujeres en instancias de decisión sobre paz y seguridad
Favorecer el trabajo con la institucionalidad pública para el objetivo de la igualdad
Intervenir en los planes de seguridad desde una perspectiva de género
Apoyar el reconocimiento y la memoria histórica sobre la participación de las mujeres en el conflicto
Dar a conocer la Resolución, ya que hay desconocimiento sobre ella y su utilidad
Fortalecer los procesos de construcción de memoria colectiva
Apoyar el trabajo de incidencia en los territorios a favor de los derechos de las mujeres
Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las defensoras y defensores de los derechos humanos
Apoyar el desarrollo de leyes nacionales y regionales a favor de las mujeres
Mejorar la comprensión de los derechos humanos de las mujeres
Trabajar para la aplicación del Plan de Acción Nacional
Visibilizar la situación y derechos de las veteranas de guerra
Apoyar el reconocimiento del aporte de las mujeres a la paz y la seguridad

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las formas de potenciar el trabajo relacionado con la Resolución 1325 desde la cooperación internacional, las organizaciones consultadas afirman que esta debe enfocarse principalmente en el apoyo político y financiero a las organizaciones de la sociedad civil. Tal y como lo sintetizan algunas opiniones: “debería apoyar a las organizaciones, que tienen estrategias diversas, pero con enfoques transformadores para el fortalecimiento de los movimientos sociales”, y “es importante potenciar la voz de las mujeres que siempre resultan más afectadas en contextos de conflicto y desastres socio-ambientales, además de ser perseguidas y criminalizadas por defender sus derechos y los de la naturaleza”. En esta línea, las organizaciones concretan varias acciones a través de las cuales la cooperación internacional puede apoyar la implementación de la R1325 (véase tabla 3).

Tabla 3. Acciones sugeridas por las organizaciones feministas a la cooperación internacional para apoyar la implementación de la Resolución 1325 en El Salvador
Fortalecimiento de la investigación en los temas de trabajo de las organizaciones, en este caso lo relacionado con el cumplimiento de la Resolución 1325
Seguimiento y evaluación del nivel de cumplimiento del gobierno con sus obligaciones estatales e internacionales
Fortalecimiento de los grupos sociales más afectados por las violencias pasadas y presentes
Intercambio de buenas prácticas y esfuerzos efectivos en el tema de paz y género
Formación política y de consolidación organizativa de las mujeres
Campañas de difusión para el conocimiento del contenido de la Resolución 1325
Promoción de debates en torno al aporte de las mujeres a la paz y la seguridad
Recuperación de la memoria histórica
Apoyo a la Asociación de Veteranas de Guerra
Intercambios entre mujeres excombatientes de diferentes países, para conocer la lucha por sus derechos en los procesos de posconflicto

Fuente: elaboración propia.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

En primer lugar, el compromiso del Estado salvadoreño para asumir la Resolución 1325 tuvo su expresión más clara en el año 2017, con la elaboración y aprobación del Plan de Acción Nacional “Mujeres Paz y Seguridad” (2017-2022). En ese momento, El Salvador se convirtió en el primer país de Centroamérica en contar un plan estratégico para impulsar políticas relacionadas con el enfoque de género en temas de paz y seguridad.

El PAN en El Salvador destaca por ser un instrumento de política pública que añade un enfoque de seguridad humana a la seguridad estatal clásica, y que plantea la necesidad abordar la violencia pasada y presente desde una perspectiva integradora y multidimensional. Además, el PAN reconoce el compromiso salvadoreño con todas las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, no solo con la R1325, así como la coherencia y complementariedad de dichas resoluciones con los instrumentos normativos sobre igualdad de género ya existentes en el país. Del balance de implementación del PAN, puede identificarse una descompensación entre la centralidad dada por el gobierno al trabajo con la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil (sobre todo para la integración de más mujeres en sus filas y para formaciones de género en dichas instituciones), y el bajo nivel de desempeño en materia de justicia transicional y de garantía de derechos de las víctimas. Por ejemplo, una de las principales demandas planteadas por el movimiento de víctimas

y de derechos humanos al Estado ha sido la aprobación de la Ley Especial de Justicia Transicional para víctimas de violaciones graves de los derechos humanos en el contexto del conflicto armado en El Salvador. Sin embargo, esta propuesta ha sido desoída, incluso con respuestas institucionales revictimizantes.

En segundo lugar, durante la posguerra y antes de la aprobación de la Resolución 1325, el movimiento de mujeres y feminista salvadoreño ha sido motor de una fuerte agenda social y política basada en el cuestionamiento del sistema de poder patriarcal y que ha contemplado acciones para la prevención, protección y recuperación de la violencia contra las mujeres, así como para su participación política. No obstante, en su origen la Resolución 1325 no tuvo relevancia ni para el movimiento feminista ni para el movimiento de derechos humanos en el país. Años más tarde, en el marco de la apertura de algunos espacios de diálogo e interlocución entre el movimiento social y el gobierno del FMLN, así como de cierta coincidencia en algunos enfoques sobre la violencia y la seguridad, las organizaciones de mujeres participaron en la elaboración del PAN vigente.

Las organizaciones consultadas para este estudio tienen conciencia histórica de que todos los avances en instrumentos internacionales para la igualdad de género son resultado de la acumulación de luchas del movimiento feminista, incluida la Resolución 1325. Sin ser su principal referente de trabajo, consideran que esta Resolución tiene un potencial importante para el fortalecimiento de su trabajo en los ámbitos mencionados de: participación, prevención, protección y reparación.

La dinámica de relación entre el movimiento feminista y el gobierno parece haberse trastocado con los cambios recientes en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en el país, de forma que la interlocución para la implementación del PAN es incierta. En los últimos años, las políticas de seguridad pública salvadoreña han intensificado la dimensión y peso de la Fuerza Armada. Se han incrementado el número de sus efectivos, su presupuesto y sus funciones de seguridad pública, en el marco de políticas autoritarias de “mano dura” y en oposición al espíritu y letra de los Acuerdos de Paz. Además, tal como hace tiempo ha sido denunciado por el movimiento feminista salvadoreño e internacional, una sociedad militarizada es caldo de cultivo de los valores patriarcales y de mayores niveles de violencia, en especial contra las mujeres y contra grupos LGTBI. En la actualidad, los retrocesos en la institucionalidad democrática y en el Estado de Derecho en El Salvador son una de las mayores preocupaciones de los movimientos sociales, incluido el feminista, y las organizaciones más significadas en la denuncia de esta situación se están enfrentando a crecientes acciones represivas.

Para las organizaciones feministas consultadas, es preciso que la cooperación internacional fortalezca las capacidades de la sociedad civil en acciones diversas, por ejemplo, el seguimiento y evaluación de políticas públicas, la investigación, la recuperación de la memoria histórica, la formación y el acompañamiento de los grupos más afectados por las violencias pasadas y presentes, en especial las mujeres. Se trata de que la cooperación internacional adopte un enfoque de “sensibilidad al conflicto” y se comprometa con los retos pendientes en El Salvador en el ámbito de la construcción de paz y la justicia transicional, entre los cuales continúa la deuda con los derechos de las mujeres.

Las organizaciones participantes en este estudio plantean que la cooperación internacional debería adoptar un papel relevante en la promoción de la R1325, por ejemplo: visibilizar las afectaciones de las mujeres en el conflicto armado y contribuir a su resarcimiento; fortalecer las capacidades de las personas defensoras de derechos humanos y el trabajo de memoria; y contribuir al desarrollo del marco legal de protección de los derechos de las mujeres. Sobre esto último, con demasiada

frecuencia, Resoluciones como la R1325 y otras que tienen potencial para avanzar hacia la equidad y la justicia de género, quedan muy alejadas de los procesos sociales en los territorios, donde más se percibe la brecha entre lo establecido formalmente y su aplicación real. En este sentido, la cooperación internacional presente en El Salvador podría ayudar a darle sentido y utilidad concreta al amplio marco normativo internacional sobre género, paz y seguridad. Además, es necesario que la cooperación sea visiblemente crítica con los enfoques de seguridad militaristas y autoritarios de las políticas de “mano dura” que se han intensificado en el país en los últimos años.

Por último, las organizaciones de derechos humanos, generalmente mixtas, no parecen estar haciendo uso en sus demandas públicas del marco de la Resolución 1325 y la agenda de MPS, en muchos casos por desconocimiento de su existencia, contenido y/o potencial en temas de género y justicia transicional. En ese sentido, la cooperación internacional podría ayudar en su difusión y generar alianzas entre organizaciones feministas y de derechos humanos que sumen fuerzas en la agenda de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición con enfoque de género.

## 5. Bibliografía

Aguilar, Jeannette (2016): “El rol del ejército en la seguridad interna en El Salvador: lo excepcional convertido en permanente”, en Argueta, Lorena (coord.): *Reconceptualización de la violencia en el Triángulo Norte. Abordaje de la seguridad en los países del norte de Centroamérica desde una visión democrática*, Fundación Heinrich Böll: México, Centroamérica y Caribe, 61-83.

<https://mx.boell.org/index.php/es/2016/06/28/re-conceptualizacion-de-la-violencia-en-el-triangulo-norte>

Benítez, Beatriz (2022): “La FFAA de Bukele goza del mayor presupuesto desde los Acuerdos de Paz”. *Gato Encerrado*, 15 de enero.

<https://gatoencerrado.news/2022/01/15/la-fuerza-armada-de-bukele-goza-del-mayor-presupuesto-desde-los-acuerdos-de-paz/>

CEDAW (1979): Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, A/RES/34/180. <https://www.refworld.org/es/publisher/CEDAW.Html>

Comité CEDAW (2013): *Recomendación general número 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*.

<https://www.refworld.org/es/docid/52d9026f4.html>

Espinosa, Claudia (2021): Presupuesto de la FAES subió un 53,4% en el último quinquenio”, *La Prensa Gráfica*, 22 de agosto.

<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Presupuesto-de-la-FAES-subio-un-53.4-en-el-ultimo-quinquenio-20210821-0062.html>

Guzmán Orellana, Gloria (2021): *Reflexiones sobre la cooperación vasca desde la perspectiva de sujetos políticos del Sur*. Coordinadora de ONGD de Euskadi.

[https://www.ongdeuskadi.org/es/de\\_interes/eventos\\_details.php?id\\_eve=4547](https://www.ongdeuskadi.org/es/de_interes/eventos_details.php?id_eve=4547)

Guzmán Orellana, Gloria e Irantzu Mendia Azkue (2013): *Mujeres con memoria: activistas del movimiento de derechos humanos en El Salvador*, Instituto Hegoa, Bilbao.

<https://publicaciones.hegoa.ehu.es/publications/292>

Gobierno de El Salvador (2019): *Informe sobre la implementación de la Resolución 1325 “Mujeres, Paz y Seguridad” del Consejo de Seguridad*, Ministerio de Relaciones Exteriores, diciembre, San Salvador, El Salvador.

– (2017): *Plan de Acción Nacional “Mujeres, Paz y Seguridad” (2017-2022)*, Ministerio de Relaciones Exteriores, junio, San Salvador, El Salvador.

Hegoa (2020): *Propuesta de Sistema de Indicadores de género para el diseño y seguimiento de políticas públicas vascas de paz, derechos humanos y memoria*. Instituto Hegoa, Bilbao.

<https://publicaciones.hegoa.ehu.es/es/publications/450>

Herrera, Morena Soledad et ál. (2008): *Movimiento de Mujeres en El Salvador 1995-2006: Estrategias y miradas desde el feminismo*, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), San Salvador, El Salvador.

ISDEMU (2014): *Informe Aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) y los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000)*, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, 30 de abril.

Mendia Azkue, Irantzu (2014): *La división sexual del trabajo por la paz. Género y rehabilitación posbélica en El Salvador y Bosnia-Herzegovina*, Tecnos, Madrid.

MZC (2013): *Construcción de indicadores de género. Monitorizando la Resolución 1325 de la ONU, Mujeres en Zona de Conflicto*, Córdoba.

Navas, María Candelaria (2014): “Estudio sobre estado de la R1325 en El Salvador”, en AAVV: *Memoria del Foro Internacional: Mujeres, participación política y procesos de paz: experiencias de Colombia, El Salvador y Guatemala a la luz de la Resolución 1325*, Bogotá, 17 y 18 de septiembre, 14-15.

<https://docplayer.es/14903444-Mujeres-participacion-politica-y-procesos-de-paz.html>

– (2012): *Sufragismo y feminismo. Visibilizando el protagonismo de las mujeres salvadoreñas*, Consejo de Investigaciones Científicas, Universidad de El Salvador (UES).

– (2007): “De guerrilleras a feministas: origen de las organizaciones de mujeres en el posconflicto en El Salvador: 1992-1995”, *II Encuentro Nacional de Historia*, del 16 al 20 de julio, San Salvador, El Salvador. [https://cedema.org/digital\\_items/3773](https://cedema.org/digital_items/3773)

– (1985): “Los movimientos femeninos en Centro América: 1970-1983”, en Camacho, Daniel (comp.): *Movimientos populares en Centro América*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica.

Vázquez, Norma, Ibáñez, Cristina y Clara Murguialday (1996): *Mujeres-Montaña. Vivencias de guerrilleras y colaboradoras del FMLN*, Editorial Horas y horas, Madrid (1ª ed.).

## VI. Resolución 1325 y proceso de paz en Colombia

---

Yulia Serkezyuk<sup>1</sup>

### 1. Introducción

En Colombia, las organizaciones de mujeres y feministas, ya desde los años noventa, han dedicado amplios esfuerzos para poner en primer plano las desigualdades de género en el conflicto armado. A partir de la década de 2000, la aprobación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de la Resolución 1325 y otras posteriores que han desarrollado la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS), ha ofrecido a ese movimiento un marco favorable para la inclusión de la perspectiva de género en sus análisis y actuaciones para la construcción de paz en el país. En los últimos años, la cooperación internacional ha tenido un papel cada vez mayor en alianza con la sociedad civil organizada y, en concreto, el movimiento de mujeres, en el objetivo de visibilizar y promover la R1325. Sin embargo, el compromiso del Estado colombiano con la agenda de MPS no parece tan firme, ya que esta tiene poco peso aún en la normativa y la política pública relacionada con el conflicto armado, las medidas de género del Acuerdo de Paz avanzan poco y no existe un Plan de Acción Nacional sobre la R1325 en Colombia.

El objetivo de este capítulo es analizar la aplicación de la R1325 en Colombia, teniendo en cuenta la perspectiva de las organizaciones de mujeres y feministas sobre su utilidad y sobre el papel de la cooperación internacional en la implementación de la agenda de MPS en el proceso de paz actual.

Para realizar este trabajo se han revisado los siguientes documentos: los siete informes redactados por la Coalición 1325 sobre la inclusión de esta Resolución en la legislación colombiana antes del Acuerdo de Paz, y un informe posterior al Acuerdo publicado con motivo del 20 aniversario de la Resolución; y los tres informes publicados hasta el momento por el Grupo Género en la Paz (GPAZ) sobre la implementación de las medidas de género del Acuerdo de Paz: el de 2018, centrado en los

---

1 Investigadora predoctoral en Hegoa–Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), en el marco del Grupo de Investigación sobre Seguridad Humana, Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional (2022-2025) del sistema universitario vasco (IT434-22). En su tesis doctoral analiza el discurso y agenda de las organizaciones feministas para la inclusión del enfoque de género en los mecanismos de justicia transicional en Colombia. Sus temas de interés son: construcción de paz, justicia social en contextos de posconflicto y propuestas de paz desde ópticas feministas y de género.

avances normativos; el de 2019, que prestó más atención al avance técnico a través del análisis de reglamentos, circulares y resoluciones; y el de 2021, que se interesa por el desarrollo operativo<sup>2</sup>.

Además de la revisión documental, el trabajo se basa en los resultados de una encuesta *on line* realizada a ocho organizaciones de mujeres y feministas colombianas que actúan en el ámbito de la construcción de paz. De esta forma, se ha querido conocer su visión y posicionamiento respecto a la R1325 en el contexto del proceso de paz en el país. Las organizaciones que han participado en este estudio son: Corporación Para la Vida Mujeres que Crean, Colectivo Mujeres al Derecho, Organización Femenina Popular, Ruta Pacífica de Mujeres, Corporación Humanas, Liga Internacional de Mujeres por la Paz y Libertad (LIMPAL-WILPF), Corporación Vamos Mujer y Sisma Mujer. Estas organizaciones se centran, sobre todo, en los siguientes temas de trabajo: 1) defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres; 2) construcción de paz; 3) prevención y actuación frente a la violencia contra las mujeres; 4) justicia transicional, memoria, reparación y protección; 5) economía feminista; 6) monitoreo, investigación y formación desde perspectivas feministas; y 7) participación política de las mujeres.

El texto se divide en tres apartados. El primero aborda el marco legislativo y de políticas públicas en Colombia para observar, por un lado, la presencia de los contenidos de la Resolución 1325 en la normativa del país y, por otro, las medidas de género incluidas en el Acuerdo de Paz, con atención a su nivel de implementación. El segundo apartado consiste en un acercamiento a la trayectoria de las organizaciones de mujeres y feministas como constructoras de paz, a su posicionamiento sobre la utilidad de la R1325 en su trabajo y a su percepción sobre el papel que puede desempeñar la cooperación internacional para promover esta Resolución.

## 2. La agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en el marco legislativo y de políticas públicas previo al Acuerdo de Paz

La agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad no se ha incluido de forma explícita en la legislación y la política pública de Colombia, y aún no se ha elaborado en el país un Plan de Acción Nacional para la materialización y territorialización de la Resolución 1325, con acciones concretas, mecanismos de evaluación y formas de financiación para su puesta en marcha.

Según Chaparro González y Martínez Osorio (2016: 81), no ha existido un compromiso estructural por parte del Estado de Colombia para aplicar la perspectiva de género en sus políticas, sino que ese compromiso ha variado en función de cada administración. La inclusión y desarrollo de la agenda de MPS dependen igualmente de la voluntad política del Estado y, para la organización feminista Corporación Humanas (2013), “no todas las acciones o iniciativas que se adelantan en el país, conducentes a garantizar los derechos de las mujeres, se inscriben en el espíritu de las resoluciones sobre mujeres, paz y seguridad”.

2 La Coalición 1325 agrupa a varias organizaciones de mujeres y feministas colombianas que ha realizado un seguimiento de la inclusión de la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en la legislación y las políticas públicas de Colombia, a través de informes anuales publicados entre los años 2011 y 2017. Una vez que la Coalición 1325 dejó de realizar informes tras la firma del Acuerdo de Paz, surgió una nueva coalición de organizaciones de mujeres, feministas y LGTBI, denominada Grupo Género en la Paz (GPAZ), que ha continuado con la labor de seguimiento de la puesta en marcha de las medidas de género del Acuerdo de Paz.

Sin embargo, algunos de los instrumentos legales aprobados a partir de la década de 2000 contienen elementos que se pueden encuadrar dentro de dicha agenda. A continuación, se presentan varios ejemplos de esos instrumentos, en función de su conexión con los ámbitos de actuación principales de la agenda de MPS: participación, prevención, protección y rehabilitación y reparación.

## 2.1. Participación

La primera norma relacionada con la implementación de la R1325 es la Ley 581 del año 2000 relativa a las cuotas en la administración pública. A través de esta ley se reserva a las mujeres un mínimo del 30% de los cargos del sector público en todos los niveles decisorios. En la práctica, no se ha avanzado de forma sustancial en esta medida, pues, por ejemplo, el porcentaje de las mujeres en el legislativo para el periodo 2018-2022 es de 19,7%, un 21,3% en el Senado y un 18,7% en el Congreso.

Las mujeres siguen siendo una minoría en las esferas institucionales de decisión, mientras que su participación es mucho más alta en otros niveles decisorios no institucionales, especialmente en el espacio local y comunitario, que se considera informal y con menos potencial de incidencia política. En ese ámbito, la participación de lideresas sociales y defensoras de derechos humanos conlleva numerosos riesgos a su integridad. La Corporación Sisma Mujer (2020) registró 16 lideresas y defensoras de derechos humanos asesinadas en 2017, 11 en 2018 y 16 en 2019 (incluyendo, en los tres años, tres mujeres LGBTI). La situación de violencia se ha ido agravando en los últimos años, paradójicamente tras el Acuerdo de Paz, y obliga a prestar atención a los aspectos de prevención y protección frente a la violencia contra las mujeres, que también recoge la Resolución 1325.

## 2.2. Prevención y protección

La Ley 1257 de 2008 que regula la sensibilización, prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres no contiene ninguna referencia al conflicto armado, pero supuso un cambio cualitativo en el reconocimiento institucional de la violencia contra las mujeres, al sustituir “violencia intrafamiliar” por “violencia de género”. Esta quedó definida en su artículo 2 como “cualquier acción u omisión que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado”.

En cuanto a la legislación relativa a la violencia del conflicto armado, el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional de Colombia constituye un elemento fundamental para la protección de los derechos de las mujeres, ya que reconoce las condiciones específicas de violencia a las que son sometidas en el conflicto armado por razones de género y sexo. Además, ese Auto analiza por primera vez la situación de las mujeres como colectivo afectado por el desplazamiento forzado, a lo cual contribuyeron las organizaciones de mujeres y feministas<sup>3</sup>.

---

3 En el año 2007, la Ruta Pacífica de las Mujeres organizó un foro de debate en torno al desplazamiento forzado de las mujeres e invitó a los magistrados de la Corte Constitucional. Estos, a su vez, realizaron consultas con diferentes organizaciones para verificar la información recibida con relación al desplazamiento forzado de las mujeres en el contexto del conflicto armado y, finalmente, la Corte redactó el mencionado Auto 092 de 2008.

Otra norma relacionada con la prevención de la violencia y la protección de las mujeres es la Resolución 0805 de 2012 del Ministerio de Interior, que propuso un protocolo específico de prevención y protección. Esta Resolución presta atención a la mayor “indefensión” que pueden vivir las mujeres durante un conflicto armado, y elabora dicho protocolo para garantizar la protección de aquellas que se encuentran especialmente amenazadas.

### 2.3. Rehabilitación y reparación

Aunque de forma limitada, la Ley 975 de 2005 de Justicia y Paz visibiliza la violencia específica contra las mujeres en razón de su sexo y género durante el conflicto armado, reconoce su condición de víctimas y su derecho a ser protegidas y reparadas. Más tarde, en 2008, se aprobó el Decreto de Reparación Administrativa 1290, por el cual se creó un programa de reparación individual de las víctimas del conflicto. Algunos colectivos de mujeres y feministas cuestionaron la Ley de Justicia y Paz y el hecho de que el gobierno de Álvaro Uribe no reconociera la existencia del conflicto armado con las guerrillas, a las que denominaba como “grupos terroristas”. Además, criticaron que el Decreto de Reparación Administrativa ofrecía una indemnización económica escasa a cambio de renunciar a otras medidas de justicia y reparación, como la restitución de tierras o la investigación sobre asesinatos y desapariciones forzadas (Gómez Correal y Montealegre Mogrovejo, 2021: 100).

En 2011, gracias a la presión de los movimientos de víctimas del conflicto armado, el gobierno de Juan Manuel Santos aprobó la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras. Este texto, que busca garantizar los derechos de las víctimas, especialmente a la reparación y la restitución de tierras, incluyó referencias a la violencia sexual en el conflicto armado.

La consideración de este delito se reforzó con la Ley 1719 de junio de 2014 que puso el acento en la violencia sexual, en especial la asociada al conflicto armado, y en el derecho de las víctimas a la justicia. Una novedad respecto a la Ley de Justicia y Paz es que invierte la carga de la prueba, es decir, en lugar de hacer recaer sobre las víctimas la recopilación de las pruebas para demostrar los hechos, con esta nueva Ley esta responsabilidad recae sobre el Estado (Naranjo Álvarez, 2021). Además, aunque someramente, la Ley introduce la tipología de “crimen por homofobia” para las víctimas pertenecientes al colectivo LGTBI.

## 3. Medidas de género del Acuerdo de Paz y su implementación

El Acuerdo de Paz contiene un total de 122 medidas con perspectiva de género distribuidas en todos sus puntos: reforma rural integral, participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas y verificación. Según el último informe de seguimiento de su implementación realizado por el Grupo Género en la Paz (2021), el 26% de las medidas no han tenido avance o este es mínimo, el 50% tiene un avance parcial, el 20% un avance oportuno y sobre el 4% no se dispone de información. En este informe se observa una reducción del ritmo de implementación respecto al período anterior, pues, aunque disminuyen en un 2% las medidas con avance mínimo o sin avance, aumentan aquellas que tienen solo un avance parcial, y aparece una nueva clasificación de medidas sobre las cuales no hay información. Puesto que la implementación

depende, en gran medida, de la voluntad política del gobierno, podríamos afirmar que durante el gobierno de Iván Duque no ha existido suficiente compromiso institucional con las medidas de género del Acuerdo de Paz (GPAZ, 2021).

A continuación, se desarrolla un acercamiento a la evolución de la implementación de las medidas de género en los distintos puntos del Acuerdo.

### 3.1. Reforma Rural Integral

En el punto de Reforma Rural Integral se observan escasos avances en 10 medidas (40%), avance parcial en 11 (44%), avance oportuno en 3 (12%) y 1 medida sin información (4%). Las medidas con perspectiva de género que no presentan avance o que tienen un avance muy reducido son, generalmente, económicas y materiales y están relacionadas con la tenencia y acceso a la tierra o a una vivienda adecuada, el derecho a la alimentación y la política alimentaria.

Por un lado, se vislumbra una escasa democratización del acceso a la tierra en beneficio de las mujeres campesinas. Esto es especialmente llamativo en el caso de la distribución gratuita de tierras. Las mujeres han recibido en promedio 1,7 hectáreas, mientras que los hombres han recibido 3,4 hectáreas. Esta brecha en el acceso a la tierra no solo incumple lo recogido en el Acuerdo de Paz, sino que agudiza las desigualdades vividas por las mujeres rurales frente a los hombres (GPAZ, 2021: 30).

Por otro lado, las diferentes medidas de acceso a la tierra y uso del suelo rural no garantizan los derechos de las mujeres LTB. Esto se percibe como un vacío en la promoción de los derechos de las personas del colectivo LGTBI y refleja la “inexistencia de estrategias para garantizar el acceso de las personas LGBTI a la oferta institucional de la Reforma Rural Integral” (ibíd.: 31).

### 3.2. Participación política

En el punto de la participación política, las medidas de género se estructuran alrededor de tres temas centrales: derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política, mecanismos democráticos de participación ciudadana y promoción de una mayor participación en la política nacional, regional y local.

En este caso, encontramos 10 medidas sin avances o avances reducidos (39%), especialmente referidas a la protección y garantías de participación política de lideresas, promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales, así como la no estigmatización de grupos vulnerados, como mujeres y población LGBTI. Otras 10 cuentan con avances parciales (39%), entre las que se encuentra el Sistema Nacional de Cuidado para garantizar la participación política de las mujeres. Se han visto escasos avances, pues no se ha implementado la Política Pública de Cuidado y solo se está teniendo en cuenta a nivel territorial, en función de la voluntad política de las distintas autoridades. Existen 5 medidas con avances oportunos (19%), por ejemplo relacionadas con la reforma de la organización electoral o la promoción de presupuestos participativos sensibles al género; y 1 medida sin información (3%) (GPAZ, 2021: 39).

### 3.3. Fin del conflicto

Las medidas de género en el acuerdo sobre el fin del conflicto hacen referencia a dos aspectos: el proceso de reincorporación a la vida de civil de excombatientes, y la lucha contra organizaciones y conductas criminales que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos.

En este caso, 13 medidas de género han tenido una implementación parcial (65%), 5 están sin avances (25%) y 1 sin información (5%). Este es uno de los puntos que menos medidas con avance oportuno ha tenido; en realidad, se contabiliza solo una, la que tiene que ver con la conformación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad con participación efectiva de mujeres. Entre las medidas que menos se han aplicado podemos destacar las relacionadas con las excombatientes: su reincorporación socio-económica, su atención psicosocial o su protección. La falta de actuación del Estado en este ámbito ha sido suplida por iniciativas autogestionadas de las propias excombatientes, aunque de forma limitada y con escasos recursos, los cuales han procedido sobre todo de la cooperación internacional (Coalición 1325, 2021). La omisión del Estado, junto con la creciente violencia contra las personas desmovilizadas, pone a las excombatientes en una situación de mucha incertidumbre en cuanto a garantía institucional de sus derechos.

### 3.4. Solución al problema de las drogas ilícitas

Este punto hace referencia a las políticas para dar solución tanto al consumo como a la producción de cultivos ilícitos. En este caso solo hay una medida de género sin avances o con avances muy reducidos (8%), 8 medidas con avance moderado (67%), 2 con avance efectivo (17%) y 1 medida sin información (8%).

La única medida que no presenta avances se dirige a la participación de las mujeres en la formulación de propuestas para la construcción del Plan Integral Municipal y Comunitario de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Las medidas que tienen un avance moderado incluyen varios aspectos: políticos, como la participación en la ejecución y evaluación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos; económicos, como la creación de guarderías o la mejora en el acceso a oportunidades laborales; y de consumo, como la desestigmatización y protección frente al consumo, la atención a consumidoras y acciones para la reducción del daño por consumo. En cuanto a las medidas con avances adecuados, destaca el desarrollo de investigaciones y estudios relacionados con el consumo de drogas ilícitas, así como reformulaciones de políticas públicas frente al consumo ilícito, teniendo en cuenta necesidades específicas en función de factores como: edad, sexo, condición económica y ubicación geográfica.

### 3.5. Víctimas del conflicto armado

Este es uno de los puntos que más se ha trabajado, pues fue uno de los centrales en el Acuerdo de Paz. 8 medidas de género presentan avances oportunos (40%), 10 tienen avances moderados (50%), 1 no reporta avances (5%) y sobre 1 medida no existe información (5%).

La medida sin avances es la puesta en marcha de un Plan de Rehabilitación Psicosocial para la Convivencia y la No Repetición, teniendo en cuenta el enfoque diferencial y de género. Las medidas con avances moderados hacen referencia a: la justicia (no conceder amnistía o indulto al acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual; incorporar a la Jurisdicción Especial para la Paz sanciones por los daños ocasionados a las mujeres; equipos de investigación especializados en violencia sexual); la verdad (a través de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad con enfoque diferencial y de género, que tiene en cuenta las circunstancias específicas de mujeres y población LGTBI); la reparación y no repetición (reparación colectiva, mejora de la atención psicosocial para la recuperación emocional de las víctimas, retorno y reubicación de personas desplazadas; compromiso del gobierno con la defensa de los derechos humanos y el derecho a la paz).

### 3.6. Verificación

Este punto incluye los mecanismos establecidos para la verificación de la implementación del Acuerdo de Paz. Aunque durante el año 2020 el seguimiento fue más complicado por la pandemia mundial, los avances en el trabajo de verificación continuaron. En este caso, el Centro de Investigación y Educación Popular, Programa por la Paz (CINEP/PPP) y el Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC) son los organismos que se encargan de redactar los informes de seguimiento. El Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Universidad de Notre Dame) también ofrece apoyo técnico como componente internacional en la verificación, emitiendo informes especiales propios.

En cuanto a las medidas de género, se observan: 3 medidas con avances oportunos (42,9%), relativas al acompañamiento internacional y la veeduría con perspectiva de género; 2 medidas con avance moderado (28,6%), que son la inclusión de necesidades de las mujeres en el Plan Marco de Implementación de los Acuerdos, y la reintegración y reincorporación en las comunidades étnicas de manera diferencial y desde la perspectiva de género; y 1 medida sin implementar (14,3%), como es la aprobación de una ley de tratamiento penal diferenciado para delitos relacionados con cultivos de uso ilícito que beneficie al campesinado no perteneciente a organizaciones criminales y que incluya igualmente un tratamiento diferenciado para las mujeres. Además, existe 1 de medida sin información (14,3%).

## 4. Trayectoria de construcción de paz de las organizaciones de mujeres y feministas

Las acciones organizadas y las movilizaciones a favor de la paz de grupos de mujeres y feministas en Colombia aumentaron desde los años noventa en adelante. A partir de la década de 2000, estas organizaciones, favorables a la solución negociada del conflicto armado, no solo se alejaron, sino que confrontaron la denominada política de “seguridad democrática” del gobierno de Uribe, que negó la existencia del conflicto armado, redujo las guerrillas a “grupos terroristas”, aumentó la militarización del país y criminalizó tanto la actividad insurgente como la protesta social y la ciudadanía organizada (Garrido Ortolá, 2020).

Las organizaciones de mujeres y feministas a favor de la paz movilizaron a un gran número de mujeres en las calles, para oponerse a violencia y exigir el fin del conflicto armado. Además de las movilizaciones, pusieron en marcha otras estrategias: realizaron tribunales simbólicos para denunciar la violencia contra las mujeres y a sus responsables; crearon espacios de encuentro, plataformas y redes entre grupos de mujeres de todo el Estado; estrecharon lazos con organizaciones de derechos humanos, víctimas de conflicto, población LGTBI, campesinado, población afrodescendiente y pueblos indígenas; y documentaron las violaciones de derechos humanos contra las mujeres<sup>4</sup> (Correal Gómez y Montealegre Mogrovejo, 2021). Progresivamente, las posiciones y propuestas feministas llegaron a otras organizaciones sociales y las mujeres adquirieron cada vez más relevancia en el escenario político como actoras clave en la construcción de paz.

Durante las negociaciones entre las FARC-EP y el gobierno colombiano, el 4 de diciembre de 2012, las organizaciones de mujeres presentaron el manifiesto *La paz sin las mujeres ¡no va!*, para demandar su participación en las negociaciones y que se tuvieran en cuenta los contenidos de la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad. Este manifiesto fue un paso decisivo para la organización de la Primera Cumbre Nacional de Mujeres y Paz en 2014, que contó con lemas como *Sin mujeres no hay paz* y *Las mujeres queremos ser pactantes y no pactadas*, y en la que participaron 449 mujeres de todo el país pertenecientes a una gran diversidad de organizaciones: de derechos humanos, feministas, afrodescendientes, estudiantes, campesinas, etc. (Garrido Ortolá, 2020).

Esta Cumbre sirvió como altavoz para las mujeres, que exigieron su participación en el proceso de paz, la consideración de los impactos diferentes del conflicto en función del género y la implementación de la Resolución 1325 en Colombia. Además, la Cumbre fue crucial para promover la constitución, ese mismo año, de la Subcomisión de Género en las negociaciones de La Habana, organismo que permitió transversalizar la perspectiva de género en el Acuerdo de Paz. Con ese impulso, en 2016 se celebró la II Cumbre Nacional de Mujeres y Paz, que culminó con el manifiesto *Las mujeres vamos por la paz*.

Ante el plebiscito convocado por el gobierno para refrendar el Acuerdo de Paz el 2 de octubre de 2016, algunos sectores conservadores partidarios del “no” insistieron en que el Acuerdo pretendía difundir la “ideología de género”, romper con la “familia tradicional” y “homosexualizar la población colombiana” (Fernández-Matos y González-Martínez, 2018: 125). La victoria por la mínima del “no” en este plebiscito hizo que los grupos de mujeres y feministas, junto con amplios sectores de la sociedad, salieran a las calles en defensa de lo acordado en La Habana. Se produjeron numerosas movilizaciones sociales que convocaron a miles de personas a favor de la paz (Gómez Correal y Montealegre Mogrovejo, 2021: 107). Esas movilizaciones fueron cruciales para mantener el Acuerdo, a pesar de que fue necesario negociar ciertas modificaciones en su contenido. Entre ellas, se rebajó el peso de la perspectiva de género y de los derechos de la población LGTBI.

---

4 Un ejemplo de ello fue la investigación realizada en todo el país por la Ruta Pacífica de las Mujeres, un trabajo exhaustivo que se realizó durante varios años aún en condiciones de conflicto armado, y que esta organización nombró como la Comisión de Verdad y Memoria de las Mujeres Colombianas (Ruta Pacífica de las Mujeres, 2013).

## 5. Las organizaciones de mujeres y feministas ante la Resolución 1325 y el papel de la cooperación internacional

Todas las organizaciones colombianas participantes en este estudio están familiarizadas con la R1325 y tienen mucho (4) o bastante conocimiento (4) sobre la misma. Además, la gran mayoría comparte la visión de paz y seguridad propuesta por la R1325, la utilizan en reiteradas ocasiones, consideran que tiene un elevado grado de conexión con sus prioridades y están de acuerdo en que tiene un carácter transformador de las relaciones de género.

La mayoría de las organizaciones (7) considera que esta herramienta es bastante útil (5) o muy útil (2) en su trabajo, y solo para una resulta poco útil. Todas reconocen que esta herramienta refuerza sus acciones de incidencia en las instituciones públicas y en la sociedad civil, y, salvo una de ellas, que se muestra indecisa, creen que sirve para su propio fortalecimiento.

El uso de la R1325 está extendido entre las organizaciones consultadas, ya que la mayoría la utiliza siempre (4) o bastantes veces (3) en sus proyectos, mientras que solo una la utiliza pocas veces. Al margen de que expliciten o no la Resolución en sus acciones, todas expresan que promueven actividades que guardan relación con ella. Mencionan, por ejemplo: la prevención de la violencia contra las mujeres; el fomento de su participación; la protección frente a la violencia; la rehabilitación y reparación de mujeres que han sufrido violencia; actividades relacionadas con temas de paz y conflicto armado; restitución de tierras; y defensa de los derechos económicos para reparar y fomentar la participación de mujeres que hayan sufrido violencia.

La mayoría de organizaciones (5) considera que la R1325 tienen una alta potencialidad, frente a tres que se muestran indecisas. Al respecto, todas consideran necesaria y llevan años reivindicando la elaboración de un Plan de Acción Nacional para la aplicación de la 1325 en Colombia, por lo que mantienen un posicionamiento crítico con la inacción de las instituciones públicas en esta cuestión.

La mitad de las organizaciones considera que la R1325 es el principal instrumento internacional sobre temas de género, paz y seguridad, frente a dos organizaciones indecisas y otras dos que no comparten esa consideración. En realidad, a partir de la década de 2000, las organizaciones de mujeres y feministas comenzaron a establecer una agenda de paz propia que incluía la referencia a varios instrumentos en materia de género, conflicto armado y construcción de paz (Fernández-Matos y González-Martínez, 2018). Así, las organizaciones consultadas, además de la R1325, tienen en cuenta en su trabajo otros instrumentos y organismos, sobre todo de ámbito internacional y estatal (véase tabla 1).

<b>Tabla 1.</b> <b>Instrumentos y organismos internacionales sobre género, conflictos y paz de referencia para las organizaciones de mujeres y feministas colombianas</b>	
<b>Nivel internacional</b>	
Marco internacional de Derechos Humanos Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) Declaración y Plataforma de Acción Beijing Conjunto de resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad Informes del Secretario General de Naciones Unidas Informes de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Violencia contra las Mujeres Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW)	
<b>Nivel regional</b>	
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	
<b>Nivel estatal</b>	
Constitución Política de Colombia de 1991 Acuerdo de Paz de 2016 Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz (PMI) Documento n° 161 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) Ley 1257 de 2008 de sensibilización, prevención y sanción a la violencia y discriminación contra las mujeres Ley 1719 sobre Violencia Sexual Leyes sobre Justicia Transicional	

Fuente: elaboración propia.

Las diferentes instituciones y organizaciones de la cooperación internacional con proyectos en Colombia han ofrecido apoyo económico y técnico al movimiento de mujeres y feminista, por ejemplo a iniciativas como: la Comisión de Verdad y Memoria de las Mujeres Colombianas de la Ruta Pacífica de las Mujeres y las dos Cumbres Nacionales de Mujeres y Paz celebradas hasta el momento (Mesa, 2014); el Foro Internacional “Mujeres, participación política y procesos de paz: experiencias de El Salvador, Guatemala y Colombia a la luz de la Resolución 1325” organizado por la Red Nacional de Mujeres en Colombia (Ramírez Cardona, 2014); o la elaboración de los informes de monitoreo de la R1325 de la Coalición 1325, a través de la Red Mundial de Mujeres Constructoras de Paz, y los realizados en la actualidad por el GPAZ.

Las organizaciones consultadas para este trabajo tienen o han tenido vínculos con la cooperación europea y la norteamericana, y cinco de ellas señalan vínculos con la cooperación vasca en particular. La mayoría de las organizaciones (5) considera que la cooperación internacional no demanda el uso de la R1325 en los proyectos, sino que el empleo de este instrumento es por decisión política propia, si bien dos de ellas sí afirman que la cooperación requiere expresamente que se haga referencia a la R1325, y una se muestra indecisa.

Todas las organizaciones creen que la cooperación internacional debería potenciar el conocimiento y uso de la R1325 en Colombia, y centrar sus esfuerzos sobre todo en las siguientes acciones:

- Presionar al Estado para que cumpla sus compromisos internacionales: implementación de la R1325 y elaboración de un Plan de Acción Nacional para ello.
- Impulsar la materialización de las medidas de género del Acuerdo de Paz.
- Incidir en el cumplimiento de medidas de justicia y reparación integral con perspectiva de género.
- Reconocer los riesgos y afectaciones diferenciales que sufren las mujeres en el marco del conflicto armado y reforzar su protección.
- Participar en la eliminación de los elementos socioculturales y políticos que retroalimentan el *continuum* de violencias, para alcanzar una paz estable y duradera.
- Reflexionar y ampliar la concepción de paz y seguridad.
- Respalda el trabajo de las organizaciones y movimiento de mujeres.
- Promover y reforzar el empoderamiento y la participación de las mujeres en la construcción de paz y en la implementación del Acuerdo.
- Financiar la producción de conocimiento sobre el papel de las mujeres en la resolución de conflictos y la construcción de paz.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

El marco legislativo y de políticas públicas colombiano se centra escasamente en problemáticas relativas a las desigualdades de género en el conflicto armado, con la excepción de algunas leyes que mencionan la violencia sexual en el conflicto y contemplan medidas de justicia y reparación para quienes han sido víctimas de ese delito. De esta manera, las políticas públicas contienen un vacío en la comprensión del conflicto armado desde la perspectiva de género, vacío que afecta sobre todo a los derechos de las mujeres y del colectivo LGTBI. Esta situación arroja dudas con respecto al compromiso del Estado colombiano con la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad y con la implementación de la Resolución 1325.

Si bien el Acuerdo de Paz transversaliza la perspectiva de género, lo que, en gran medida, se debe a la presión de las organizaciones de mujeres y feministas y a su significativo papel político en la construcción de paz, las medidas de género, en su conjunto, presentan niveles bajos de avance. Así, el escaso compromiso de las instituciones del Estado con la inclusión de la perspectiva de género en el proceso de paz dificulta la implementación no solo de la Resolución 1325, sino también de lo acordado durante las negociaciones de paz. Además, la falta del compromiso del Estado con la agenda internacional de Mujeres, Paz y Seguridad se deduce de la inexistencia de un Plan de Acción Nacional sobre la Resolución 1325, Plan que ha sido reivindicado por numerosas organizaciones de

mujeres y feministas desde hace años, como una herramienta que concrete acciones y comprometa recursos estatales.

En su mayoría, las organizaciones consultadas consideran la R1325 como una herramienta útil en tres ámbitos: la incidencia ante las instituciones del Estado en diferentes niveles territoriales; la transformación de la sociedad y de las relaciones de género; y el fortalecimiento propio y la construcción de alianzas con otros movimientos sociales. Por ello, también la mayoría tiene expectativas positivas sobre esta Resolución y su potencialidad.

Con respecto al papel que puede tener la cooperación internacional en su difusión e implementación, las organizaciones proponen una serie de recomendaciones, que recogemos a continuación:

- Promover el diálogo con las instituciones del Estado en diferentes niveles de gobierno para lograr compromisos de implementación de la R1325 y de elaboración de un Plan de Acción Nacional.
- Apoyar a las organizaciones que trabajan en la agenda de Mujeres, Paz y Seguridad, por ejemplo, a través de: recursos, fortalecimiento de capacidades técnicas, campañas y otras actividades de comunicación, acompañamiento jurídico, y acompañamiento en la implementación de la R1325 y del Acuerdo de Paz.
- Generar espacios de debate y formación para la difusión de la R1325 (foros, conversatorios, etc.).
- Buscar articulaciones para incidir en espacios decisorios internacionales como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Establecer mayores niveles de coordinación entre los actores internacionales implicados en el apoyo al proceso de paz de Colombia.

## 7. Bibliografía

Chaparro González, Nina y Margarita Martínez Osorio (2016): *Negociando desde los márgenes. La participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá, Colombia.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=738764>

Coalición 1325 (2011): *Informe de monitoreo de la Resolución 1325 de Naciones Unidas en Colombia – 2011*. <https://mujerespazyseguridad.co/informes-pdf/>

– (2012): *2º Informe de monitoreo de la Resolución 1325 de Naciones Unidas en Colombia – 2012*. <https://mujerespazyseguridad.co/informes-pdf/>

– (2013): *3º Informe de monitoreo de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en Colombia – 2013*. <https://mujerespazyseguridad.co/informes-pdf/>

– (2014): *4º Informe de monitoreo de la Resolución 1325 de las Naciones Unidas en Colombia – 2014*. <https://mujerespazyseguridad.co/informes-pdf/>

- (2015): *5º Informe. Mujeres, Seguridad y Paz en Colombia – 2015*.  
<https://mujerespazyseguridad.co/informes-pdf/>
- (2017): *6º Informe de monitoreo de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en Colombia*. <https://mujerespazyseguridad.co/informes-pdf/>
- (2020): *A 20 años de la Resolución 1325. Las organizaciones de mujeres revisan su implementación en Colombia durante 2019*. <https://mujerespazyseguridad.co/informes-pdf/>
- Corporación Humanas (2013): *Los trece de la 1325 en Colombia*. Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género, Observatorio de Humanas: Mujeres, Paz y Seguridad, Bogotá, Colombia. <https://www.humanas.org.co/los-trece-de-la-1325/>
- Fernández-Matos, Dhayana Carolina y María Nohemí González-Martínez (2018): “La paz sin las mujeres ¡No va! El proceso de paz colombiano desde la perspectiva de género”, *CIDOB D’Afers Internacionals*, nº 121, 113-133.  
<https://bonga.unisimon.edu.co/handle/20.500.12442/3013?show=full>
- Garrido Ortolá, Anabel (2020): “El papel de las mujeres en los acuerdos de paz en Colombia: la agenda internacional”, *Política y Sociedad*, nº 57 (1), 77-97.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7357776>
- Gómez Correal, Diana Marcela y Diana María Montealegre Mogrovejo (2021): “Estrategias feministas de construcción de paz: acumulados, logros y retos de los movimientos de mujeres y feministas en Colombia”. En Mendia Azkue, Irantzu (ed.): *Estrategias feministas de justicia y reparación en Guatemala y Colombia*, Instituto Hegoa, Bilbao.  
<https://publicaciones.hegoa.ehu.eus/es/publications/458>
- GPAZ (2018): *La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*.  
<https://mesadeapoyo.com/informe-gpaz-observaciones-sobre-la-incorporacion-del-enfoque-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz/>
- (2019): *La paz avanza con las mujeres. Observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*. <https://co.boell.org/es/2020/05/04/la-paz-avanza-con-las-mujeres>
- (2021): *La paz avanza con las mujeres. III Informe de observaciones sobre la incorporación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz*.  
[https://www.coljuristas.org/sala\\_de\\_prensa/articulo.php?id=560](https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/articulo.php?id=560)
- Mesa, Manuela (2014): “Por un futuro de paz en Colombia”, *Anuario CEIPAZ*, nº 77, 219-244.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4942661>
- Naranjo Álvarez, Jorge (2021): “La violencia sexual a la luz de la Ley de Justicia y Paz: conceptualización y elementos para su estudio”, *Novum Jus*, vol.15, nº 2, 91-119.  
<https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/NovumJus.2021.15.2.4/3865>
- Ramírez Cardona, Claudia (comp.) (2014): *Memorias Foro Internacional: Mujeres, participación política y procesos de paz: experiencias de Colombia, El Salvador y Guatemala a la luz de la Resolución 1325*, Corporación Humanizar, Bogotá, Colombia.  
<https://issuu.com/rednacionaldemujeres/docs/memoriasforointernacional1325>

Ruta Pacífica de las Mujeres (2013): *Memoria para la vida: Una comisión de la verdad desde las mujeres para Colombia*, Instituto Hegoa, Bilbao.

[https://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/225/Memoria\\_para\\_la\\_vida.pdf?1488539769](https://publicaciones.hegoa.ehu.es/uploads/pdfs/225/Memoria_para_la_vida.pdf?1488539769)

Sisma Mujer (2020): *Situación de derechos humanos de las personas defensoras en Colombia 2016-2020*, Boletín. <https://www.sismamujer.org/2020-realidad-en-cifras>

