

MPS

MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD:

POR UNA AGENDA EFICAZ Y SOSTENIDA

Edita:



© Editor, 2019

NIPO (edición impresa): 042190231

Depósito Legal: M-13327-2019

Fecha de edición: mayo 2019

Imprime: imprenta FRAGMA Reprografía, S.L.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

Índice

Sobre el proyecto	4
Orígenes	6
Mujeres, Paz, Seguridad	7
Una mirada de la sociedad civil:	12
España y la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad: pensar en global, actuar en local	12
España y la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad: recomendaciones OXFAM INTERMON	24
Una Agenda para la transformación global ...	34
... con impulso estatal y dimensión nacional	35
... con impacto internacional	42
... en el Sahel	52
Una región de acción prioritaria para España: situación de seguridad	53
El apoyo de España al Sahel y al papel de las mujeres para su desarrollo	58
Ponencia de Hélène Marie Laurence Ilboudo/Marchal, Ministra de la Mujer, la Solidaridad Nacional, la Familia y la Acción Humanitaria de Burkina Faso	64
Desarme sexual y movilidad en el Sahel: una lectura de la sociedad civil:	
Hacia el desarme sexual en el Sahel occidental: el caso de Mali	70
Mujeres, Paz y Seguridad: una mirada desde la movilidad en el Sahel	87
Coda: una Agenda eficaz y sostenida	99
Autores	102

Sobre el proyecto

El proyecto *Mujeres, Paz y Seguridad: por una Agenda eficaz y sostenida*, impulsado por el Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno con la colaboración de la Alta Comisionada para la Agenda 2030, nace con voluntad de contribuir a la aplicación del II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad y apoyar el esfuerzo sostenido y transversal que debe estar presente en las políticas públicas relacionadas con la materia de manera inclusiva, involucrando a las organizaciones de la sociedad civil, según lo previsto en la Ley de Seguridad Nacional y la Estrategia de Seguridad Nacional en vigor, para que esta pueda ser parte en la formulación de la política y cultura de Seguridad Nacional.

Con este propósito, en diciembre de 2018 se convocó un Grupo de Trabajo mixto que congrega a representantes de la Administración General del Estado y de la sociedad civil. Su finalidad ha consistido en realizar un ejercicio de análisis y reflexión sobre la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, para a partir de los avances, identificar ámbitos donde reforzar la acción integral del Estado, todo esto con la mirada crítica que aportan los expertos de la sociedad civil y con un foco de atención particular proyectado en la región del Sahel, donde ya existen proyectos y acciones prioritarias para España.

Este documento es la culminación del esfuerzo cooperativo del Grupo de Trabajo integrado por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, así como de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Centro Nacional de Inteligencia y el Instituto de la Mujer. La participación de la sociedad civil se ha articulado a través de las voces de Oxfam Intermón, María Solanas (Real Instituto Elcano), Alicia Cebada (Universidad Carlos III de Madrid) y Gemma Pinyol Jiménez (Instrategies), cuyas opiniones no reflejan necesariamente la posición del Gobierno, pero contribuyen decididamente a conformar una mirada holística de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

Las contribuciones de los departamentos ministeriales y organismos participantes responden principalmente a los aspectos actualizados más relevantes de la Agenda a la luz de sus competencias y también al margen de mejora en la implementación práctica futura. En el caso de los representantes de la sociedad civil, se han centrado tanto en el esfuerzo de afinación que se es preciso realizar para incorporar la Agenda a las políticas nacionales, como en su aplicación en el Sahel, región a la que la Estrategia de Seguridad Nacional vigente concede especial relevancia.

Sobre esta base, el Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la Presidencia del Gobierno ha estructurado este documento en torno a tres apartados. En primer lugar, se realiza una introducción sobre la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad y el papel de liderazgo de España en esta Agenda a nivel internacional, una Agenda para el cambio que tiene una importante vinculación con la Agenda 2030. En esta sección se incluyen dos contribuciones de la sociedad civil, cuyo propósito es poner el énfasis en los retos y oportunidades que enfrenta una Agenda política que se considera clave para la paz y seguridad internacionales.

Un segundo apartado bajo la rúbrica “Una Agenda para la transformación global...”, recorre en tres subsecciones y desde la premisa de que la Agenda es responsabilidad principal de los Estados, que han de fomentar alianzas de compromisos, las medidas puestas en práctica *ad intra* y *ad extra*, para en un enfoque geográfico y de seguridad tratar la situación de seguridad en el Sahel, ámbito en el que se incluyen dos contribuciones de expertas independientes sobre desarme sexual y movilidad en la región, precedidas por la contribución de la Ministra de Burkina Faso, Héléne Marie Laurence Ilboudo/Marchal.

El documento concluye con una “Coda” a modo de conclusión en la que se recogen algunas orientaciones para seguir avanzando en la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad como un proyecto irrevocable, vivo, eficaz y sostenido.

13

25

Orígenes

Mujeres, Paz y Seguridad

La adopción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el año 2000 fue la culminación de un proceso desarrollado durante las décadas anteriores, en el que la sociedad civil, a través de las organizaciones de mujeres, desempeñó un papel decisivo.

La igualdad entre mujeres y hombres es, además de un pilar fundamental de las sociedades democráticas, una exigencia ineludible para la construcción de la paz y la consecución del desarrollo sostenible. La Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad incorpora la perspectiva de género en la prevención, gestión y solución de los conflictos armados, defendiendo no solo el derecho de las mujeres de participar en procesos de paz sino la probada relación entre una paz sostenible, operativa y efectiva y la participación activa de las mujeres en su construcción.

La adopción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el año 2000 fue la culminación de un proceso desarrollado durante las décadas anteriores, en el que la sociedad civil, a través de las organizaciones de mujeres, desempeñó un papel decisivo, en especial durante las Conferencias Mundiales sobre la Mujer de Nairobi (1985) y Beijing (1995), auspiciadas por Naciones Unidas. La Resolución 1325 (y las ocho resoluciones posteriores que la complementan)¹ constituye el marco normativo para la incorporación de la perspectiva de género a la prevención, gestión y solución de conflictos armados.

Durante su membresía del Consejo de Seguridad en 2015-2016, coincidiendo con el décimo quinto aniversario de la aprobación de la Resolución 1325, España impulsó la celebración de un debate abierto de alto nivel sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Se aprobó por unanimidad una nueva resolución del Consejo de Seguridad sobre esta Agenda, la Resolución 2242. Esta Resolución permitió constatar una evolución fundamental sobre la base del avance en la consideración de la mujer como víctima de los conflictos armados y, en particular, de la violencia sexual en conflicto, hacia su entendimiento como actor esencial en la prevención y resolución de conflictos y en la construcción de paz en todas sus fases. De esta manera, se completó el marco normativo del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad, recogiendo la necesidad de que los Estados y organizaciones regionales

¹ Las ocho resoluciones temáticas sobre Mujeres, Paz y Seguridad son: 1325 (2000), 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013) y 2242 (2015).

realicen acciones adicionales y asuman mayores compromisos que permitan reducir las diferencias entre la norma y la realidad sobre el terreno.

La actualización del Plan Nacional de Acción fue uno de los compromisos anunciados por España en octubre de 2015. En 2007, España había sido uno de los primeros diez países en aprobar un Plan Nacional de Acción para implementar la Resolución 1325 pero se hacía evidente la necesidad de renovarlo para incorporar cambios de perspectiva, como la necesidad de considerar a las mujeres como agentes de cambio y no solo como víctimas y la necesidad de poner el foco en cuestiones como la prevención y la participación; para reflejar los cambios en el número y naturaleza de los conflictos y la aparición de nuevas amenazas; para realizar la necesaria interconexión con otras agendas como la Agenda 2030 o los compromisos derivados de la Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); y para incorporar el enfoque de género en todas las fases de la Acción Humanitaria en contextos de conflicto. Además, las necesidades de protección de los derechos de las mujeres continuaban siendo enormes y la participación de las mujeres y la inclusión de la perspectiva de género en la prevención, gestión y solución de los conflictos y de las situaciones postconflicto seguía, y sigue, siendo marginal.

Los trabajos para la elaboración del II PNA comenzaron con la creación de un Grupo Interministerial Informal y la puesta en marcha de canales para facilitar la contribución de la sociedad civil. El II Plan de Acción Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad fue aprobado el 28 de julio de 2017, tiene una vigencia de seis años y prevé la realización de informes de seguimiento que se presentarán en sede parlamentaria cada dos años. En él se recogen numerosas acciones, que se encuentran clasificadas en cuatro objetivos específicos e indicadores que permitan el seguimiento y revisión de estas acciones con el objetivo de garantizar su efectividad e impacto.

La Agenda, que es una seña de identidad de la política exterior española en materia de derechos humanos, desarrollo y

defensa, requiere un enfoque integral que comprometa a todos los actores concernidos, y transversal de modo que la Agenda esté presente en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas. Supone un ejemplo paradigmático de la intersección de políticas tanto internas como externas, en estrecha conexión con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que reconoce la relación entre la igualdad de género, el fortalecimiento institucional y la agenda de paz y seguridad.



Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas



Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas



Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible

MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD:

Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Resolución 1325 (2000)

Reconoce la importancia de la participación de las mujeres, así como de la inclusión de la perspectiva de género en las negociaciones de paz, la planificación humanitaria, las operaciones de mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz en las situaciones posteriores a un conflicto y la gobernanza

Resolución 1820 (2008)

Primera resolución en la que se reconoce la violencia sexual como táctica de guerra

Resolución 1888 (2009)

Mejora la coordinación entre los diferentes actores implicados en la respuesta a la violencia sexual asociada a las situaciones de conflicto

Resolución 1960 (2010)

Proporciona un sistema de rendición de cuentas para acabar con la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto

Resolución 2016 (2013)

Reitera que todos los actores deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad por estos crímenes

Resolución 1889 (2009)

Hace hincapié en la necesidad de fortalecer la implementación y el seguimiento de la Resolución 1325

Resolución 2122 (2013)

Propone prestar más atención al liderazgo y la participación de las mujeres en la solución de conflictos y la consolidación de la paz

Resolución 2242 (2015)

Insta a los Estados Miembros a que evalúen sus estrategias y su asignación de recursos para la implementación de la Agenda MPS

Resolución 2467 (2019)

Exige que todas las partes en un conflicto armado pongan fin a todos los actos de violencia sexual

España y la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad: pensar en global, actuar en local

María Solanas*

La 1325, una Resolución histórica

Precedido de un intenso y persistente trabajo por parte de organizaciones de mujeres defensoras de la paz, y organizaciones de la sociedad civil de diversas regiones del mundo en favor de la igualdad y los derechos de las mujeres, y de los relevantes compromisos acordados en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) aprobó, en el año 2000, la Resolución 1325¹ que reconoce, por vez primera, el impacto diferenciado del conflicto armado en las mujeres y las niñas, y los efectos de esa realidad para la prevención y la resolución de los conflictos, así como para la paz y la reconciliación duraderas. La aprobación de esta resolución tuvo carácter histórico y representó un cambio significativo en la manera de enfocar la prevención y la resolución de los conflictos, convirtiendo la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en una preocupación internacional de paz y seguridad.

*Las opiniones expresadas por la autora son personales y no reflejan necesariamente la posición del Gobierno de España.

¹ María Solanas (2015), Mujeres, Paz y Seguridad: lejos de las aspiraciones de la Resolución 1325, ARI 44/2015, 15/09/2015.

Una agenda política clave: la agenda de la paz y la seguridad internacional

La 1325 (y las ocho resoluciones posteriores que la complementan²) sobre Mujeres, Paz y Seguridad constituye un sólido marco normativo de la organización de las Naciones Unidas que atañe a la responsabilidad principal del Consejo de Seguridad: mantener la paz y la seguridad internacionales (para cuya consolidación y sostenibilidad, la igualdad de género se ha demostrado esencial).

Se trata de una agenda política –y no sólo ni esencialmente una agenda técnica basada en el *expertise*– que se apoya en el binomio derechos/eficacia: por un lado, el derecho de las mujeres de participar, en pie de igualdad con los hombres, en el logro y en la consolidación de la paz; por otro, en el probado vínculo existente entre la participación y el liderazgo de las mujeres y la prevención de conflictos y el proceso de construcción de una paz sostenible y duradera.

La Resolución 1325 instaba, entre otras medidas, a adoptar un enfoque de género por parte de todos quienes participen en la negociación y aplicación de acuerdos de paz. A los Estados Miembros les exhortaba a impulsar la representación de las mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de conflictos; y a incorporar sus metas en la planificación nacional relacionada con la seguridad, la defensa, la política exterior, la justicia, y la consolidación de la paz, aprobando planes nacionales de acción.

² Las resoluciones posteriores abordan, prioritariamente, la violencia sexual en conflicto armado como arma de guerra (Resolución 1820 -2008-, Resolución 1888 -2009-, Resolución 1960 -2010- y Resolución 2106 -2013-), reiteran la necesidad de impulsar activamente y vigilar el cumplimiento de los objetivos marcados en 2000 (Resolución 1889 de 2009, Resolución 2122 de 2013, y la Resolución 2242 de 2015) y subrayan la necesidad de combatir la trata de personas (Resolución 2331 de 2016).

Su imbricación directa con la agenda de promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres –y, por tanto, con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030, en la que la igualdad de género es, además de un objetivo específico (ODS 5), transversal al conjunto de la Agenda, y al que también se suma el ODS 16 (Paz, Justicia e Instituciones fuertes)- evidencia su carácter prioritario, y la necesidad de situarla en un lugar preferente en las agendas políticas nacionales e internacionales.

La Agenda Mujeres, Paz y Seguridad atañe tanto a la política exterior, o a la defensa como a otras políticas públicas como interior, justicia, educación, o igualdad. Adicionalmente, puede hacer aflorar incongruencias entre los distintos niveles de esfuerzo que se realicen en los ámbitos nacional e internacional, por lo que la coherencia de políticas resulta esencial.

España y la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad

España se cuenta entre los primeros diez países que aprobaron un Plan Nacional de Acción para implementar la Resolución 1325. En aquel momento (noviembre de 2007) solo el Reino Unido, Noruega, Suecia, Dinamarca, Suiza, Canadá, Austria y los Países Bajos, además de España, habían aprobado planes nacionales. Este primer Plan, que sobre todo evidenciaba la voluntad política de España de impulsar y comprometerse con la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, adolecía de verdaderos instrumentos para lograr resultados concretos, entre otros, medidas específicas para alcanzar los objetivos marcados, suficiente dotación de medios humanos y de financiación, e indicadores de medición de impacto y mecanismos rigurosos de evaluación y rendición de cuentas.

En su candidatura al CSNU para el bienio 2015-2016 el gobierno de España señaló la igualdad de género como “uno de los objetivos principales de la política exterior y de la diplomacia española”, incluyendo entre las 10 razones que avalaban su aspiración al asiento no permanente en Naciones Unidas la de

“dar a los derechos humanos y a la igualdad de género y a la plena participación de las mujeres en la construcción de la paz la dimensión que les corresponde para garantizar la seguridad y estabilidad”³. Logrado el asiento, España identificó la igualdad de género como una de las prioridades durante su bienio, correspondiéndole presidir el Consejo de Seguridad durante el mes de octubre de 2015, coincidiendo con el XV aniversario de la Resolución 1325, y cuyo debate de alto nivel fue presidido por el presidente del Gobierno. Para subrayar su compromiso con esta Agenda, España impulsó la aprobación de una nueva Resolución, la 2242 (2015), que vino a sumarse a las que, desde 2008, han venido fortaleciendo la doctrina de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

El bienio en Naciones Unidas ofreció a España la oportunidad de jugar un papel de liderazgo en la Agenda MPS. Continuar activos en esta Agenda debería ser un objetivo compartido del conjunto de la Administración, liderado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación, que contribuiría a fortalecer un liderazgo de país con vocación de permanencia. Más allá de la huella del paso de España por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se consolidaría como un rasgo esencial del perfil que identificaría a España para candidaturas futuras, y un ámbito en el que se reconocería su trayectoria y valor añadido en la Agenda 2030 de los ODS. El reconocimiento de España en el escenario internacional como uno de los países líderes en la promoción de la igualdad de género es un activo que conviene preservar y consolidar como un objetivo estratégico de la política exterior de España. Para ello, y en la línea de países como Suecia, se debería ir avanzando en la incorporación de la perspectiva de género en la propia conformación de la política exterior.⁴

³ María Solanas (2014), Igualdad de género y política exterior española, EEE, nº 21, 2014

⁴ María Solanas (2018), *Una política exterior feminista*, El País, 12/07/2018 y también *España en el mundo en 2019: perspectivas y desafíos* Ignacio Molina (coord.) Elcano Policy Paper, 2/ 2019, 14/2019.

El II Plan Nacional de Acción sobre MPS 2017-2023: acierto en los principios, escasa traducción en medidas concretas

La aprobación de un II Plan Nacional de Acción (PNA) para aplicar la Resolución 1325 de Naciones Unidas sobre Mujeres, Paz y Seguridad es, quizá, uno de los resultados más tangible del bienio de España como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU).⁵

Es, también, un excelente ejemplo de la sinergia entre las dimensiones interna y externa de las políticas, y de cómo las obligaciones y compromisos internacionales pueden servir como acicate para revitalizar una Agenda de implicaciones también nacionales que, adicionalmente, había sufrido de pérdida de impulso desde 2012.

En el marco del debate de alto nivel sobre MPS celebrado en el CSNU en octubre de 2015, el Presidente del Gobierno anunció el compromiso de elaborar un II Plan de Acción, una decisión que algunas organizaciones de la sociedad civil habían recomendado. La necesidad de un II PNA (otros países del entorno han aprobado ya su III Plan o incluso su IV Plan)⁶ se había hecho evidente por numerosas razones de calado. Sin duda, la más importante, como recoge el propio texto, la “muy marginal participación de las mujeres e inclusión de la perspectiva de género en la prevención, gestión y solución de los conflictos, junto con las aún enormes necesidades de protección de las mujeres”. A esto se sumaba la necesidad conceptual de incorporar los cambios acaecidos en el escenario internacional en la última década, como son la interconexión de la Agenda MPS con otras agendas, y en particular con la Agenda 2030; su relación con los compromisos derivados de la CEDAW (Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la

⁵ María Solanas (2016), [Ocho recomendaciones para el II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad](#), ARI 69/2016, 29/9/2016.

⁶ Suecia, Finlandia y Reino Unido han aprobado ya un III Plan Nacional de Acción, mientras Noruega cuenta ya con su IV Plan.

Mujer); y la incorporación del enfoque de género en todas las fases de la Acción Humanitaria.

Entre los avances del II Plan cabe destacar:

- la incorporación del Parlamento nacional en el seguimiento y evaluación del Plan, de carácter bianual
- la inclusión de la Agenda MPS en la prioridad horizontal de la Cooperación Española, Género y Desarrollo
- el compromiso de aumentar los fondos de AOD destinados a MPS, pasando del 6% al 8% en el período de vigencia del Plan (2017-2023)
- la creación de una red de mujeres españolas mediadoras en procesos de paz
- el fomento de alianzas con mujeres y redes de otras regiones y países
- la identificación de un conjunto de países de acción prioritaria (Mali, República Centroafricana, Afganistán, Palestina, Líbano, Colombia y Ucrania)

Entre las oportunidades perdidas del II Plan cabe destacar:

- la incorporación de las mejores prácticas y recomendaciones esenciales
- la asignación de un presupuesto propio para su aplicación
- la inclusión de indicadores
- la inclusión de medidas que aseguren un apoyo sostenido y sostenible a las organizaciones de mujeres en el terreno, dotado de recursos humanos y financieros
- la consideración de una evaluación externa por parte de las organizaciones de la sociedad civil, que permitiría ofrecer a la Administración una evaluación independiente

A pesar de ser considerado el mayor obstáculo para lograr los objetivos de la Resolución 1325 y que la propia Resolución 2242 (impulsada por España) reconoce la necesidad de cerrar la brecha de financiación de la Agenda MPS, el II Plan carece de presupuesto propio, lo que supone depender de la voluntad concreta de cada uno de los departamentos ministeriales implicados en su puesta en marcha. El propio Plan indica que se deberán “establecer porcentajes dedicados a la Agenda MPS y las acciones del II Plan Nacional en los presupuestos de determinadas unidades/ departamentos”, pero no especifica partidas ni departamentos.

El texto del II PNA subraya la idea, fundamental, de que la Resolución 1325 y siguientes constituyen “un mandato de derechos humanos en el que la prioridad son los derechos de las mujeres y las niñas”. Enfatizar este principio esencial no es baladí: en un contexto internacional en el que la securitización de las agendas provoca, en numerosas ocasiones, desviaciones del objetivo fundamental -cuando no instrumentalización de la propia agenda-, explicitar el mandato de derechos humanos es clave. El Plan incluye otros once principios, como las alianzas con las asociaciones de mujeres; la apropiación y el empoderamiento de las mujeres y grupos de mujeres locales; o la interrelación entre los ámbitos internos e internacional, a través de la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, todos ellos elementos conceptuales y operacionales que encuadran con claridad su naturaleza y objetivos fundamentales. Asimismo, el Plan vincula esta Agenda con otras agendas internacionales clave- en primer lugar, con la Agenda 2030- pero también nacionales, como el Plan Integral de Lucha Contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual 2015-2018 y el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, definiéndose como “un factor de impulso para medidas concretas a nivel nacional y en la acción exterior”.

Sin embargo, frente a la claridad de sus principios, la debilidad en los compromisos concretos, junto con la carencia de indicadores de progreso e impacto, y la falta de dotación presupuestaria específica, hacen difícil el logro de resultados mínimamente ambiciosos. Los principios, sin duda esenciales, requieren de una

traducción concreta para materializarse y no acabar siendo una mera declaración de buenas intenciones.

Los principales retos de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, aún pendientes

No cabe duda de que, a lo largo de estos casi 20 años, la resolución 1325 ha promovido avances, esencialmente de carácter normativo, tanto en el seno de Naciones Unidas como en los Estados Miembros: a diciembre de 2018, 79 países han aprobado planes nacionales para implementar la resolución 1325, lo que representa una progresión notable (a mediados de 2012, eran 37 los países que habían formulado planes), aunque claramente insuficiente. La toma de conciencia (cada vez mayor) sobre la trascendencia de esta Agenda no ha logrado traducir en la práctica sus objetivos, aun cuando éstos sean imprescindibles para prevenir los conflictos, así como para lograr y consolidar la paz y la seguridad internacionales.

Lo cierto es que hoy, cuando sus objetivos son -en un nuevo contexto internacional crecientemente complejo- más urgentes y necesarios que nunca, se está muy lejos de las aspiraciones de la 1325. Algunas cifras⁷ que ilustran los escasos avances: de un total de 585 acuerdos de paz firmados entre 1990 y 2010, apenas 92 contenían alguna referencia a las mujeres. Solo 3 de los 11 acuerdos de paz firmados en 2017 contenían disposiciones de género. En los principales procesos de paz desde 1990 a 2017, solo el 2% de los mediadores, el 5% de los testigos y signatarios, y el 8% de los negociadores fueron mujeres, y éstas encabezan tan sólo el 19% de todas las misiones de Naciones Unidas sobre el terreno.

El Global Study on the implementation of UNSC Resolution 1325 (un estudio de balance independiente realizado con ocasión del XV aniversario de la Resolución) aportó evidencias empíricas sobre el carácter esencial de la participación de las mujeres para la eficacia operativa, el éxito y la sostenibilidad de los procesos de paz y su consolidación. Las conclusiones demuestran que,

⁷ ONU Mujeres, datos octubre 2018.

en los casos en los que las mujeres tuvieron la oportunidad de ejercer una influencia profunda en el proceso de negociación, las probabilidades de alcanzar un acuerdo eran muy superiores que en los procesos en que ésta había sido escasa o nula; que cuando se contó con la participación de las mujeres y éstas ejercieron una influencia amplia, las negociaciones culminaron casi siempre con un acuerdo; que se observó una correlación positiva entre la influencia de las mujeres en los procesos de negociación y una mayor probabilidad de que se aplicaran los acuerdos alcanzados; que uno de los efectos más repetido era la presión que ejercían las mujeres para iniciar, reanudar o concluir las negociaciones cuando éstas habían perdido impulso o las conversaciones habían fracasado. Otro análisis estadístico cuantitativo (en cuyo marco se estudiaron 181 acuerdos de paz firmados entre 1989 y 2011) demostró que los procesos de paz en los que participaron mujeres en calidad de testigos, firmantes, mediadoras y/o negociadoras registraban un incremento del 20% en la probabilidad de alcanzar un acuerdo de paz que perdurase, como mínimo, dos años. Este porcentaje aumentaba a lo largo del tiempo, y la probabilidad de lograr un acuerdo de paz que durase 15 años crecía hasta un 35%.

La “participación significativa” de las mujeres va más allá de la simple representación y las cuotas: implica que las mujeres tengan un lugar en la mesa cuando se llevan a cabo las negociaciones y se toman las decisiones; que participen en la definición de la Agenda y en el diseño del proceso; que el acuerdo refleje las necesidades, intereses, prioridades y experiencias de las mujeres; que se consulte a organizaciones y mujeres afectadas por el conflicto; o que las mujeres participen en la implementación del acuerdo y en su supervisión.

La financiación (“el obstáculo más grave y constante” para cumplir los compromisos en el ámbito MPS) accesible, flexible y predecible a las organizaciones de mujeres de la sociedad civil se ha probado imprescindible para lograr resultados concretos, y ésta sigue siendo ínfima. La movilización de recursos es una de las claves para superar los desafíos, por lo que habrá que buscar fórmulas que permitan que éstos sean, además de suficientes,

sostenidos en el tiempo. Las alianzas público-privadas pueden contribuir a este objetivo, sin olvidar el compromiso de los gobiernos, organizaciones internacionales y la colaboración de la sociedad civil, en especial en medios humanos y *expertise*. Esta es, sin duda, una Agenda que podría concitar el interés y el apoyo del sector privado, acompañando los esfuerzos de la Administración y bajo su impulso. Como en otras metas, se requiere la construcción de alianzas para lograr los Objetivos (ODS 17).

A los desafíos señalados subyace, como una de las principales barreras, la persistencia de desigualdades en la esfera política, económica y social, un sustrato que impide cerrar la brecha entre hombres y mujeres, incluso en países avanzados. Sin lograr progresos en las causas estructurales de la desigualdad de género (desigual participación en la toma de decisiones públicas y privadas, falta de igualdad de oportunidades, recursos y responsabilidades, y la violencia ejercida contra las mujeres)⁸ no será posible mejorar la situación de las mujeres y las niñas en el ámbito de la seguridad y de la paz, ni lograr la igualdad de género.

Algunas recomendaciones para España: pensar en global, actuar en local

A pesar de las debilidades⁹ de las que adolece el II PNA, su aplicación práctica -tanto en el marco nacional como internacional- representa una oportunidad para impulsar un compromiso más firme y robusto con sus principios. El seguimiento permanente del Plan, que se define como un documento vivo, susceptible de ser adaptado, ofrece la posibilidad de incorporar algunas de las mejores prácticas, en particular medidas cualitativas concretas, dotadas de recursos humanos y financieros suficientes.

⁸ Cristina Gallach (2015), "Mujeres y poder en el escenario internacional", Política Exterior, septiembre-octubre.

⁹ María Solanas (2017), Los retos pendientes del II Plan Nacional de Acción sobre Mujeres, Paz y Seguridad, ARI 82/2017, 26/10/2017.

La evaluación bianual y la rendición de cuentas en el Parlamento constituyen también acicates, y suponen una oportunidad para fortalecer el nivel de compromiso, corregir medidas ineficaces o de escaso impacto, y re-evaluar las acciones concretas. El próximo mes de julio se cumplirán dos años de la aprobación del II PNA, momento en el que sería oportuno presentar, junto con la evaluación de lo realizado, un conjunto de nuevas acciones con voluntad transformadora.

En el plano interno, España podría asumir un compromiso específico de alcanzar, en 2023 (fecha de finalización del Plan), un porcentaje ambicioso de mujeres en puestos relevantes en el exterior (Naciones Unidas, y otras organizaciones regionales), pero también en el ámbito nacional. Asimismo, debe continuar promoviendo de manera permanente, en el ámbito internacional y en todas las organizaciones de las que España forme parte (Naciones Unidas, UE, OSCE, OTAN, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas) la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, que ha de constituirse en un objetivo prioritario de la acción y la política exterior.

Como se ha reiterado a lo largo de este análisis, la actuación local, en el terreno, es imprescindible. Apoyar a las organizaciones de mujeres en el terreno es la lección aprendida más positiva, la recomendación más reiterada, y la medida que se ha demostrado más eficaz de todas cuantas se han evaluado en estos casi 19 años. Fomentar y apoyar la actividad de las organizaciones de mujeres en el terreno, y visibilizar su protagonismo como verdaderos socios en la Agenda MPS resulta crítico. Es, además, la vía más eficaz de incorporar la perspectiva de género en el análisis de la situación, y de tomar en consideración las visiones de las mujeres a la hora de diseñar mecanismos y sistemas de alerta temprana de los conflictos. Las organizaciones de mujeres locales pueden, entre otros, dialogar e intercambiar información, hacer incidencia política, documentar violaciones de derechos humanos y casos de violencia sexual, y presionar a sus gobiernos y a las Naciones Unidas para impulsar la implementación efectiva de la Agenda MPS.

La idea de aplicar el Plan prioritariamente en aquellos países (idealmente no más de tres o cuatro) en los que pueda aportarse valor añadido es altamente recomendable. Se requiere que estos países estén en el foco de la política exterior, se disponga de capacidad de actuar en ellos, se cuente con socios locales y con ONG nacionales trabajando en el terreno, y/o se participe en misiones multilaterales civiles y/o militares. En el caso español, la conjunción de esfuerzo diplomático, AOD y otros mecanismos de contribución al desarrollo, presencia de ONG españolas sobre el terreno y, en su caso, participación en misiones de paz, se da de manera clara en países como Mali, y Líbano, cumpliéndose también la mayor parte de los requisitos en Colombia y Palestina.

La financiación es también una cuestión crítica. Solo 34 de los 79 países que actualmente cuentan con un Plan Nacional de Acción sobre MPS incluyen un presupuesto para su implementación. España debería liderar con el ejemplo, dotando de un presupuesto específico al Plan para los cuatro años que restan de su vigencia. Junto con una voluntad política permanente y sostenida en el tiempo, la Agenda MPS requiere de recursos humanos y financieros de medio y largo plazo.

Finalmente, una evaluación independiente del II Plan, realizada por expertos externos, ayudaría a que la Administración contara con elementos de análisis crítico de lo logrado y lo que queda por avanzar. La sociedad civil, como señala la propia Resolución 1325, tiene un papel fundamental que jugar en el logro de sus objetivos.

España y la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad

OXFAM Intermón*

La apuesta de España por la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad ha tenido sus claroscuros. Si bien es cierto que, a diferencia de otros asuntos, este tema se ha mantenido entre las principales prioridades de la política exterior española, no siempre ha tenido el empuje necesario. Por ejemplo, durante su membresía en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue una de las cuestiones donde más esfuerzo se puso tanto a nivel internacional como nacional. Sin embargo, perdió fuelle una vez terminado su mandato y no se ha vuelto a recuperar a pesar de que el nuevo ejecutivo dice tener a las mujeres en el centro de sus políticas.

Un recorrido pobre en la implementación del Plan Nacional

Cuando España firmó su primer Plan Nacional de Acción (PNA) en 2007, estaba entre los pioneros de esta Agenda ya que menos de diez países del mundo contaban con uno. Lamentablemente, el empuje de ese momento no se ha sabido mantener a lo largo de la última década. Tanto aquel Plan, como el II Plan 2017-2023, mostraban numerosas carencias. No contaban con un presupuesto propio, ni con indicadores para medir el avance, ni con un marco institucional adecuado. Además, el papel de la sociedad civil era meramente consultivo.

*Las opiniones expresadas por OXFAM Intermón no reflejan necesariamente la posición del Gobierno de España.

El II Plan no ha sido capaz de recoger los aprendizajes acumulados. Entre ellos, guiar la acción española bajo un marco de coherencia de políticas, fomentar el rol de las organizaciones de la sociedad civil locales y darle mayor relevancia a las acciones que fomentan la protección, prevención y participación frente al peso que se ha puesto en la capacitación de las fuerzas armadas españolas.

La resolución 2224, la iniciativa estrella de España

En el 2015, coincidiendo con el 15 aniversario de la aprobación de la Resolución 1325, se adoptó la Resolución 2224. España, que en ese momento era miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, jugó un papel relevante en su impulso.¹

Si bien cualquier iniciativa en este sentido es bienvenida, este documento se centró principalmente en el papel de la mujer para contrarrestar la violencia extrema y el terrorismo; una visión muy utilitarista y reduccionista de las mujeres.

Aprovechando también su silla en el Consejo de Seguridad, España lideró la creación de la Red de Puntos Focales de Naciones Unidas en 2016 cuyo objetivo es generar sinergias entre los países que cuentan con Planes Nacionales. Este es un espacio muy relevante para compartir lecciones aprendidas e influir sobre los gobiernos para fomentar la justicia de género.

Una visión muy limitada para hacer frente a violencia sexual

Sorprende que España tardase más de cuatro años en adherirse a la Iniciativa *Call for Action on protection from Sexual Gender Based Violence*, mientras que varios de sus socios europeos participaron desde el inicio.² El informe anual de rendición de cuentas elaborado por España para este foro muestra una visión muy reduccionista en relación a los instrumentos que tiene

1 Oxfam Intermón (2016). España en el Consejo de Seguridad.

2 http://www.aecid.es/ES/Paginas/Sala%20de%20Prensa/Noticias/2017/2017_09/09_29_cicr.aspx

el conjunto del Ejecutivo para luchar y prevenir la Violencia Sexual de Género (VSG). Según este reporte sólo se ha contado con los mecanismos y las operaciones de la Oficina de Acción Humanitaria del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUC).³ Hacer frente a este tipo de violencia requiere, tal y como se ha visto, una visión holística que excede al campo humanitario.⁴ Ese enfoque más amplio pasa por promover políticas más estructurales que apoyan la transformación social además de medidas para prevenir este tipo de abusos.

Los escasos pero sostenidos fondos

Los datos de la ayuda española muestran una tendencia positiva en el volumen de ayuda dirigido a la justicia de género hasta el 2010, momento en que España llegó a ocupar el segundo puesto entre todos los donantes. A partir de esa fecha, esta partida se ve arrastrada por la aguda caída de la ayuda total española, viéndose reducida en un 75% (de 687 a 174 millones de euros). A pesar del recorte de la ayuda española, las partidas vinculadas a la justicia de género han continuado creciendo en proporción llegando a suponer el 50% del total de la ayuda bilateral en 2014. Lamentablemente, no se ha mantenido esta apuesta según indican las cifras de 2015 y 2016.

Es muy positivo ver que España fue uno de los seis países que participó en el lanzamiento del *Global Acceleration Instrument on WPS*.⁵ Este es un fondo cuyo objetivo es promover el papel de la mujer en las cuestiones relativas a la paz y seguridad. Es un buen ejemplo del llamado *nexus* ya que pretende superar los silos artificiales entre contextos humanitarios, de desarrollo, de construcción de paz y seguridad. Reconociendo las escasas

³ Estos reportes son los que todos los socios deben hacer anualmente para rendir cuentas sobre el avance de los compromisos. Aún no son públicos por ello Oxfam Intermón quiere agradecer la transparencia de la administración al compartir este reporte.

⁴ Concretamente se hace referencia exclusivamente a la ayuda humanitaria, a la Estrategia Humanitaria, al personal humanitario.

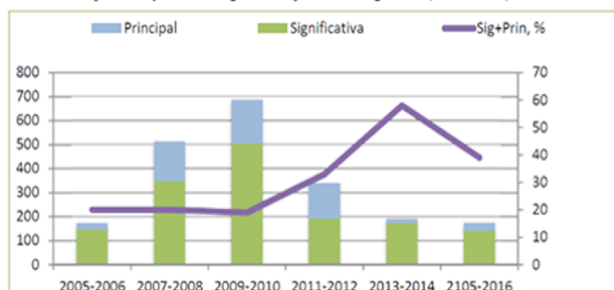
⁵ Para más información sobre este fondo ver <http://www.unwomen.org/en/news/stories/2016/2/global-acceleration-instrument-launch>

posibilidades de las organizaciones locales de mujeres de recibir fondos, especialmente en el momento de una crisis, este fondo se planteó con el objetivo de destinar la mitad de los fondos justamente a estas asociaciones. España ha podido plasmar su compromiso en contribuciones económicas. De 2016 a 2020, destinará alrededor de 680.000 euros a este fondo, lo que le sitúa como el séptimo donante. De ser así contribuirá con el 3.4% de los 100 millones de dólares marcados como objetivo para este periodo.

Otra de las formas para analizar el compromiso efectivo de España con la justicia de género es a través del presupuesto del Plan Nacional para la implementación de la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad. Lamentablemente, ni el primer plan aprobado en 2007 ni el actual han contado con un presupuesto asociado, lo que menoscaba su puesta en marcha y su capacidad para hacer cambios reales.

La otra cara de la moneda y un buen ejemplo a seguir es Canadá. Su último Plan Nacional, 2017-2022, cuenta con un presupuesto de alrededor 1.200 millones de euros. Pero su compromiso con la justicia de género va más allá de los límites de este Plan. Para el 2021 - 2022, el 95% de la ayuda bilateral del país será dirigida específicamente a promover el empoderamiento de las mujeres.⁶

Gráfica 1. Ayuda Española dirigida a la justicia de género (2005-2016)



Fuente: OCDE, CAD

⁶ Para más información ver https://international.gc.ca/world-monde/issues_developmentenjeux_developpement/gender_equality-egalite_des_genres/cnap_ipi_pnac-17-22.aspx?lang=eng

Recomendaciones

España debe hacer efectiva su apuesta por la justicia de género y el empoderamiento de la mujer traspasando su política feminista más allá de sus fronteras. En aras de promover este objetivo, y aprovechando el seguimiento del II PNA, el Gobierno junto al Parlamento deben realizar las siguientes acciones.

Protección

- ❑ Proteger a las mujeres y niñas frente a la violencia sexual de género (VSG).

Las mujeres supervivientes son estigmatizadas y doblemente victimizadas. Necesitan de un apoyo sostenido para poder volver a reemprender sus vidas. Esto se puede hacer a través de:

- Financiar a las organizaciones de derechos de las mujeres y feministas para que puedan dar apoyo legal, acompañamiento integral a las supervivientes.
 - Apoyar campañas de sensibilización para prevenir la violencia dirigida a mujeres y hombres sobre la violencia de género utilizando grandes medios de comunicación.
 - Proteger a las organizaciones que trabajan con supervivientes para superar la estigmatización institucional que sufren.
 - Ejercer voluntad política para asegurar rendición de cuentas para los crímenes de VSG como recogen las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.
- ❑ Proteger los derechos de las mujeres y niñas. Financiar programas para facilitar el acceso a los servicios sociales básicos, como centros de salud que ofrezcan servicios específicos para las mujeres y adolescentes. Iniciar campañas para promover la educación de las niñas y sensibilizar sobre la consecuencia del abandono escolar. En todos los

casos, cualquier intervención se debe hacer junto a las organizaciones de derechos de las mujeres y feministas para garantizar que todos estos servicios son accesibles para las mujeres y niñas y que no las ponen en riesgo.

Participación

- ❑ Financiar programas de medios de vida sostenibles para las mujeres. Especialmente enfocados a aquellas que son cabeza de familia, pero no exclusivamente, estos programas deben ser sostenidos en el tiempo, incluyendo capacitación y formación, además de estar orientados al mercado económico para que sean sostenibles. Pueden ser a través de pequeñas ayudas, trabajo por efectivo, colocación en el mercado laboral o acceso a crédito. Para reducir potenciales riesgos para las mujeres dentro y fuera de la casa, este tipo de intervenciones deben ser monitoreadas dándoles un seguimiento continuo.
- ❑ Promover la participación desde lo comunitario. Cualquier intervención debe tener el objetivo de facilitar el empoderamiento de las mujeres desde su ámbito más cercano, este es el primer paso para generar una masa crítica de mujeres que puedan participar en el desarrollo del país y en el cambio social, y contribuir a la paz. Para ello, se pueden llevar a cabo estrategias múltiples. Llevar a cabo programas para mejorar la aceptación de mujeres en las decisiones locales; trabajar con los líderes de las comunidades (y sus mujeres); fomentar el rol de las mujeres lideresas y poderlo ofrecer como modelo a seguir.
- ❑ Presionar para que las mujeres participen en los procesos de paz. Para lograrlo es necesario incidir en varias cuestiones. Formar y capacitar a los equipos de mediación de Naciones Unidas para asegurar que el proceso de diálogo es sensible al género desde el inicio. Fomentar y financiar mecanismos de consulta de calidad y efectiva con las organizaciones de derechos de las mujeres y feministas existentes sin crear estructuras paralelas. Financiar a las redes de mujeres que

llevan a cabo programas para la participación de las mujeres en la construcción de paz. Facilitar las visas para que las mujeres más allá de la élite del país puedan viajar a terceros países y con ello participar en las negociaciones de paz y otros eventos clave. Presionar para que se cumpla con la cuota del 30% en las negociaciones formales e informales.

Prevención

- ❑ Fomentar una educación que promueva la justicia de género. Apoyar de manera sostenida programas educativos en las escuelas que transformen las normas sociales nocivas y los imaginarios que perpetúan la desigualdad de género.

Prevenir la violencia sexual de género y las violencias basadas en género. La respuesta gubernamental a esta cuestión no se puede limitar a las intervenciones humanitarias, debe tener una visión holística incluyendo todos los instrumentos y fondos con los que cuenta el gobierno (entre otros el II PNA, la Estrategia de Género de la AECID, ODS, CEDAW, resoluciones de la ONU). El informe anual del reporte al *Call to Action* debe incluir claros indicadores y fondos asignados para poder hacer una buena medición del progreso de España.

- ❑ Eliminar las herramientas y los sistemas que reproducen, normalizan y exacerban mayor violencia contra las mujeres. La manera de luchar contra la desigualdad de género es evitando contextos que ahonden tales desigualdades como la guerra o la ocupación.
- ❑ Aumentar la financiación para promover la justicia de género. Las partidas vinculadas a la justicia de género deberían de aumentar de manera proporcional al incremento del total de la AOD para empezar la senda de crecimiento. En este sentido es fundamental que se destinen más fondos a los programas cuyo objetivo principal es la justicia de género en contextos de conflicto y post conflicto, dado que las necesidades de las mujeres son mayores. En este sentido, se debe dar prioridad a la financiación de las organizaciones de derechos de las

mujeres y feministas de los países dado el papel fundamental que juegan en la lucha a favor de la justicia de género.

Si los partidos políticos quieren hacer de la justicia de género su seña de identidad en el mundo deben asumir este compromiso en todos los ámbitos y permear todas las políticas. Esto pasa por incluir la Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad en todos los acuerdos bilaterales y regionales (incluidos los de cooperación, pero no sólo), alinearlos con los varios marcos normativos existentes que inciden sobre la temática (incluida la CEDAW o los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y tener una política de Estado que se rija por la lucha contra la desigualdad de género fuera (y dentro) de nuestras fronteras. Además, debe aprovechar los espacios internacionales como el que le brinda su membresía en el Consejo de Derechos Humanos y su Representación Permanente en Naciones Unidas para seguir empujando esta Agenda trayendo a estas instancias la realidad y la voz de las mujeres en estos países.

Conclusiones

Es incuestionable que las guerras causan un profundo estrago sobre toda la población. Pero para las mujeres, que raramente llevan las armas en el campo de la batalla ni inician la violencia, los efectos son multiplicadores. Las desigualdades de género se agudizan con el paso del conflicto revertiendo los mínimos indicios de progreso en los derechos de las mujeres.

El empoderamiento de la mujer sólo se logrará modificando las normas sociales que sustentan el sistema patriarcal. Este es un largo camino que requiere un compromiso estable. Los periodos de violencia no deben ser excusa para priorizar las intervenciones humanitarias cortoplacistas en detrimento de programas estructurales que fomenten la igualdad de género.

Las guerras también pueden abrir nuevas oportunidades para las mujeres. A pesar de encontrarse en situaciones extremas, han mostrado una capacidad ímproba para desafiar el rol tradicional al que estaban históricamente sujetas y han superado muchos de los obstáculos que les habían impedido ganar mayor autonomía en su vida personal y pública. Todo ello no está exento de múltiples riesgos que pueden minar estos avances. Por ello, es fundamental que se apoye el camino iniciado por estas mujeres y que se haga desde una visión holística que incluya de manera equilibrada los tres pilares de la Agenda de MPS.

España puede hacer mucho en este sentido. La revisión del II Plan Nacional de Mujeres,

Paz y Seguridad 2017-20123 brinda una oportunidad única para hacer de este documento una herramienta útil que guie la intervención del gobierno español en su objetivo de promover la igualdad de género a través de la protección, la participación y la prevención. Para ello es fundamental que el seguimiento del Plan haga de la coherencia de políticas su directriz. Este ha sido un gran déficit que arrastraba el primer Plan y que la versión actual tampoco ha sabido subsanar.

La justicia de género no es solo una cuestión de derechos humanos, es la base para lograr sociedades más democráticas y más pacíficas. La nueva apuesta del gobierno por hacer del feminismo su seña de identidad debe traspasar nuestras fronteras. El momento es ahora. Millones de mujeres dependen de la voluntad política de países como España.

13
25

Una Agenda para la transformación global...

22
42

Una Agenda para la transformación global...

En 2017 se publicó por primera vez un índice de 153 países sobre paz y seguridad, inclusión de las mujeres y justicia en el que se medían los progresos y déficits en la aplicación interna de la Agenda MPS. España ocupaba el quinto puesto de la tabla.

El compromiso de España con la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad se refleja en su puesta en práctica a nivel nacional e internacional de diferentes instrumentos y políticas que guían la actuación de la administración y garantizan la participación de la sociedad civil en su planteamiento y ejecución.

... con impulso estatal y dimensión nacional

En el ámbito de la Defensa

En el ámbito de la Defensa y desde el año 2005, con la creación del Observatorio Militar de Igualdad (entonces llamado Observatorio de la Mujer en las FAS), el Ministerio de Defensa ha seguido una política activa de igualdad. El objetivo ha sido aumentar la presencia de mujeres en las Fuerzas Armadas (FAS) así como conseguir la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera militar.

EN EL ACCESO A LAS FAS

- Composición equilibrada entre hombres y mujeres de los tribunales de acceso a cada cuerpo y escala
- Aplazamiento de las pruebas físicas en caso de embarazo

EN LA FORMACIÓN

- Aplazamiento de cursos de formación por embarazo
- Inclusión de temas de igualdad en temarios de todas las Academias Militares
- Conferencias sobre igualdad en todas las academias militares, enseñanza de perfeccionamiento y de altos estudios militares
- Más de 2.000 conferencias divulgativas impartidas en UCOS

EN LOS ASCENSOS

- Composición equilibrada de hombres y mujeres en las juntas de evaluación siempre que existan mujeres con el empleo requerido
- Aplazamiento del curso de actualización para el ascenso en caso de embarazo, parto o postparto

GESTIÓN INTEGRAL DE PERSONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

El Ministerio de Defensa posee una base de datos desagregada por sexos para la gestión de personal que permite controlar la eficacia de las medidas de igualdad implementadas en todos sus organismos y unidades. Este modelo de base de datos se comparte con algunos de los países que están acometiendo reformas en el sector de la defensa, concretamente con Georgia y, es previsible que próximamente también con Colombia.

EN A CARRERA MILITAR

EN LA OPERACIONES

- La mujer puede acceder a todos los cuerpos y escalas militares
- La mujer puede alcanzar todos los empleos militares
- La mujer puede ocupar todos los puestos, incluidos los de combate

- Guía de buenas prácticas en materia de género y medidas de conciliación en su página web
- Plataforma de formación *online* para personal del ministerio sobre género en las FAS, Agenda MPS y Género en Operaciones.

4.625 mujeres prestan servicio en unidades de especial operatividad, suponen un 10,9 % de las Brigadas, buques, alas y UME

266 mujeres desplegadas en operaciones en el exterior, suponen un 8,4% del total del contingente

- Adiestramiento de los militares que van a ser desplegados en la política de tolerancia cero en relación a posibles denuncias sobre violencia sexual y sobre agresiones sexuales
- Implementación de la perspectiva de género en los procesos DDR (Disarmament, demobilisation *and* reintegration) y SSR (Security Sector Reform)

En el ámbito de la Seguridad Pública

En el ámbito de la seguridad pública y por lo que se refiere a la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y al Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, tanto la Policía Nacional (PN) como la Guardia Civil (GC) se han involucrado en acciones concretas de promoción de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres dentro de sus institutos armados. De entre todas cabe destacar las adoptadas en las siguientes materias coincidentes con las cuatro áreas temáticas del II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad:

GÉNERO, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL EXTREMISMO VIOLENTO Y EL TERRORISMO

- Creación por parte del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades en 2007 de la Escuela Virtual de Igualdad. En su 9ª edición, este espacio de formación en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incluye un curso dirigido específicamente al personal en activo de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad
- Creación en 2018 de la Oficina Nacional para la Igualdad de Género en PN con 32 agentes de igualdad repartidos en un ámbito central y periférico (incardinada en el Área de Igualdad–Gabinete Técnico, con rango de Subdirección General)
- Establecimiento del Área de Mujeres e Igualdad en GC (incardinado en su Comité para la igualdad efectiva de mujeres y de hombres en la GC creado en 2014–Gabinete Técnico, con rango de Subdirección General)
- Desarrollo de actividades formativas, con jornadas, publicaciones y planes integrales de formación en igualdad en los que se aborda la perspectiva de género en misiones internacionales, con especial referencia a la resolución 1325 y las Agendas MPS y 2030
- Participación en grupos de trabajo y seguimiento del II PNA MPS
- Desarrollo de relaciones institucionales con las diferentes Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado
- Participación significativa de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones en relación a la prevención, gestión y solución de conflictos
- Creación en 2018 de la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio y aprobación en 2019 del “Plan de Acción de lucha contra los Delitos de Odio “
- Puesta en marcha en 2018 en el ámbito penitenciario del “Programa diversidad: por la igualdad de trato y no discriminación y frente a los delitos de odio”

VIOLENCIA SEXUAL Y OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

- ❑ Constitución del Servicio Central de Violencia de Género para la dirección, definición y operación del Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén), procurando establecer una tupida red que permita el seguimiento y protección de forma rápida, integral y efectiva de las mujeres maltratadas y sus hijos, en cualquier parte del territorio nacional
- ❑ Adopción de instrucciones relativas al refuerzo del “Protocolo de actuaciones policiales en materia de valoración de riesgo en los casos de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas”, pasando por la implantación de medidas policiales a adoptar para un mejor control de individuos extranjeros condenados o detenidos por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales o del “Protocolo de actuación policial con menores”
- ❑ Creación de órganos especializados, a través de las Unidades de Atención Familia y Mujer (UFAM) en PN y los Equipos Mujer Menor (EMUMEs) en GC, cuya actividad visibiliza su lucha contra la violencia sexual y de género hacia las mujeres y menores, a los que consideran colectivos vulnerables
- ❑ Lanzamiento de la campaña de realidad virtual “No mires a otro lado”, en 2018, con el fin de concienciar a los ciudadanos de que la erradicación y la prevención de la violencia de género es una responsabilidad de toda la sociedad
- ❑ Actuación en el ámbito penitenciario. Desde el año 2011 y dentro del convenio firmado entre la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y el IMIO, se desarrolla el programa voluntario “Ser mujer.es” cuyo objetivo es tanto la prevención de la violencia de género como el tratamiento de las internas que la hayan padecido y necesiten un mayor grado de atención. A sensu contrario, se está desarrollando un programa prioritario de tratamiento para agresores de género, destinado a internos que han cometido delitos de violencia de género en el ámbito familiar, es decir contra sus parejas y ex parejas

MUJERES Y NIÑAS REFUGIADAS Y DESPLAZADAS

- ❑ Incorporación de una perspectiva de género en la instrucción y tramitación de los procedimientos en materia de protección internacional de refugiados, régimen de apátridas y atención a desplazados
- ❑ Formación de género (cuestión abordada específicamente en la formación del personal interino que se ha incorporado a la Oficina de Asilo y Refugio en los últimos meses) y de confidencialidad por parte de los empleados públicos con el fin de facilitar una correcta atención a la hora de formalizar y analizar una solicitud de protección internacional en el caso de mujeres que sufren violencia en distintos contextos, así como víctimas de trata de seres humanos (TSH), cuestión sobre la cual se han realizado acciones formativas de personal instructor de la Oficina de Asilo y Refugio en los últimos años por parte de la Agencia Europea de Asilo
- ❑ Reconocimiento de la condición de refugiado, entre otras razones, por motivos de género, suscribiendo como una forma de persecución la violencia de género contra las mujeres de acuerdo con lo establecido por la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, que otorga protección internacional a aquellas personas que se encuentran dentro del ámbito de aplicación de sus artículos 3 y 7

En el ámbito de la Policía Nacional se ha pasado de una presencia de mujeres del 13,51% a comienzos de 2017 a un 14,38% a principios de 2019, y en el caso de la Guardia Civil se ha pasado del 6,86% al 7,29% en las mismas fechas

TRATA DE MUJERES Y NIÑAS

- Actuación del Relator Nacional de lucha contra la TSH quien, auxiliado por el CITCO, coordina e impulsa actuaciones a nivel departamental, nacional e internacional en la materia
- Iniciativa implantada por PN con su línea telefónica 900105090, el hashtag #contralatrata y el correo trata@policia.es, canales que son gestionados por agentes especializados y activados para facilitar la colaboración ciudadana y la denuncia anónima y confidencial de este tipo de delitos
- Iniciativa de la GC con el teléfono gratuito de contacto, el 062, y el correo electrónico trata@guardiacivil.org
- Instrucción 6/2016 para reforzar la cooperación con las organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil en la lucha contra la TSH y establecimiento por parte de la PN y GC de la figura del interlocutor social a nivel nacional y territorial para favorecer la coordinación de las actuaciones de las FCSE con los diversos organismos y entidades sociales que se ocupan de la protección de las víctimas

A world map in light gray is centered on the page. Overlaid on the map is a large white rectangle with a red border. Inside this rectangle, the text 'Una Agenda para la transformación global ...' is written in red. Below this, the text '... con impacto internacional' is also written in red. The map shows the continents of North America, South America, Europe, Africa, Asia, and Australia.

Una Agenda para la transformación
global ...

... con impacto internacional

La Agenda, que es una seña de identidad de la política exterior española en materia de derechos humanos, desarrollo y defensa, requiere un enfoque integral que comprometa a todos los autores concernidos, y transversal de modo que la Agenda esté presente en el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas. Supone un ejemplo paradigmático de la intersección de políticas tanto internas como externas, en estrecha conexión con la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que reconoce la relación entre la igualdad de género, el fortalecimiento institucional y la agenda de paz y seguridad.

España seguirá trabajando en el riguroso cumplimiento de los compromisos asumidos a nivel nacional y en el ámbito internacional como uno de los países líderes de la promoción de esta Agenda. El compromiso de España con esta Agenda se seguirá reflejando en sus prioridades como miembro del Consejo de Derechos Humanos, la Agenda 2030 o en su activa participación en los avances realizados por la Unión Europea en la materia.

Así lo expresaba recientemente el Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación al dirigirse al Consejo de Derechos Humanos:

“La igualdad de género, quizá una de las revoluciones más relevantes de los últimos años. Pero es una revolución inconclusa: como dijo recientemente Denis Mukwege, el médico congoleño que recibió en 2018 el Premio Nobel de la Paz, “la igualdad entre hombres y mujeres no es posible más que si se vuelve evidente en nuestra mente”. España continuará luchando contra todas las formas de discriminación de que son objeto mujeres y niñas. Se trata de un imperativo ético, pero también de una necesidad práctica: ninguna sociedad puede permitirse menospreciar la mitad de su talento. La participación efectiva y en condiciones de igualdad de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, en la construcción de la paz y en el desarrollo es una condición irrenunciable para alcanzar sociedades prósperas y pacíficas”.

En el ámbito de la Defensa

En el ámbito de la Defensa, se participa activamente en foros internacionales sobre igualdad de género, especialmente en la OTAN y en la UE, así como en colaboración con el Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades. Son significativos los siguientes ámbitos de actuación:

OTAN

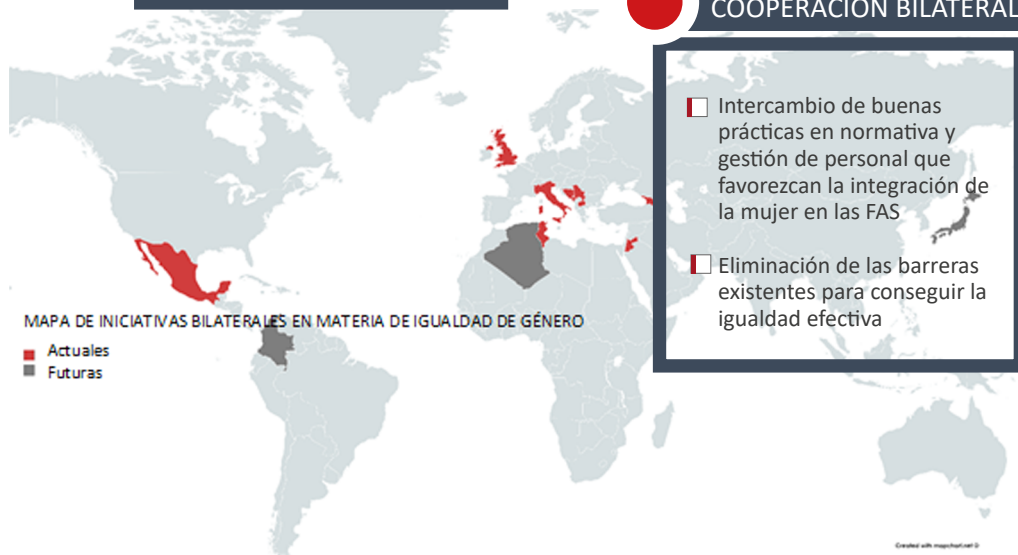
- Compartición de buenas prácticas en materia de igualdad hombre -mujer
- Formación impartida en género en operaciones, con oficiales españoles como asesores de género en Cuarteles Generales, y a un oficial español como Vicepresidente del Comité de Perspectivas de Género de la OTAN

UE

- Nombramiento del Ministerio de Defensa por el Comité Militar de la UE como Líder de adiestramiento militar en la disciplina de Género para las misiones y operaciones CSDP

COOPERACIÓN BILATERAL

- Intercambio de buenas prácticas en normativa y gestión de personal que favorezcan la integración de la mujer en las FAS
- Eliminación de las barreras existentes para conseguir la igualdad efectiva



OBSERVATORIO MILITAR PARA LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES EN LAS FUERZAS ARMADAS

- ❑ Desde 2010, colaboración del IMIO con el Ministerio de Defensa, a través del Observatorio militar para la igualdad de mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas (OMI), en el desarrollo de políticas de igualdad dirigidas al personal militar
- ❑ Firma hasta la fecha de tres Protocolos de colaboración (en 2010, 2012 y 2016) que se implementaron a través de las correspondientes Adendas anuales, en el marco de las cuales se realizaron cursos y seminarios dirigidos a implementar las diferentes resoluciones de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad. Preparación de un nuevo Protocolo para 2019
- ❑ Impartición de varios cursos de formación sobre “género en operaciones” dirigidos a personal militar y civil que ha sido o será desplegado en operaciones de Naciones Unidas, OTAN, EU, OSCE y UA
- ❑ Formación de un total de 250 alumnos españoles en el curso en español y un total de 1.082 alumnos internacionales de más de 75 naciones, incluidas 26 naciones africanas en el curso internacional, fruto de una colaboración con el Gobierno de Holanda y con el Gobierno de Estados Unidos

PRINCIPALES
MATERIAS Y
CONCEPTOS
TRATADOS
EN LOS
CURSOS DE
FORMACIÓN
DE GÉNERO

Conceptos generales teóricos en las resoluciones relacionadas con la Agenda MPS

Conceptos generales de género en operaciones

Género y derecho internacional humanitario

Género y DDR (*Disarmament, demobilisation and reintegration*) y SSR (*Security Sector Reform*)

Género y resolución de conflictos

Género y protección de civiles

Violencia sexual en conflicto y SEA (*Sexual exploitation and abuse*)

Estudio de casos prácticos a nivel operacional y táctico

Desde 2010: Curso de asesoría de género en operaciones

Desde 2011: Seminario internacional "A comprehensive approach to gender in operations"

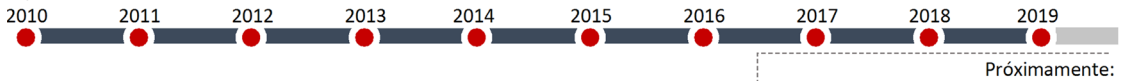
- Celebrado desde 2011 dentro de la Iniciativa Bilateral Hispano-Neerlandesa para capacitación de "Género en Operaciones", y que supone la colaboración entre España y Países Bajos
- Orientado a operaciones de Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), bajo el amparo de la Unión Europea

Desde 2013: Curso "Gender in Peace Support Operations"

- Celebrado desde el año 2013 en el IPSTC de Nairobi (Kenia) dentro de la Iniciativa Bilateral Hispano-Neerlandesa en cooperación con el Gobierno de Estados Unidos

● 2016: Seminario internacional "Gender and Security Sector Reform"

● 2017: Seminario internacional "Exchanging lessons learned"



- Seminario internacional "A comprehensive approach to gender in operations"
- Seminario internacional "EU Gender Training Discipline Leader for Common Security and Defence Policy (CSDP) Missions and Operations"
- Desarrollo de un Training Requirement Analysis (TRA), estableciendo un plan curricular que puedan seguir las Fuerzas Armadas de los Estados Miembros de la UE para adiestrar en género al personal de las Unidades que tomen parte en misiones y operaciones PCSD

Otras acciones formativas: impartición por el Ministerio de Defensa conferencias y módulos de enseñanza de género donde se incide especialmente en la protección de las mujeres y niñas a alumnos militares de países en conflictos y postconflictos que se encuentran en España realizando cursos en el CESEDEN (Afganistán y países de Oriente Medio y norte de África)

Realizaciones de carácter orgánico

Con ocasión de la revisión de la Resolución 1325, España asumió los siguientes compromisos que se han plasmado en avances concretos:

GRUPO INFORMAL DE EXPERTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SOBRE MPS

- Creado en 2016 como previsto en la Resolución 2242
- Presidido por España y Reino Unido en 2016
- Pretende garantizar que se integre el enfoque de género en todas las acciones relacionadas con el pilar de paz y seguridad en Naciones Unidas

RED DE PUNTOS FOCALES SOBRE MUJERES, PAZ Y SEGURIDAD

- Establecida con el objetivo de hacer más operativa la coordinación de esfuerzos de Estados y organismos regionales
- Cuenta con casi 90 miembros
- Ha celebrado reuniones en Alicante, Berlín, Nueva York y Windhoek

CONTRIBUCIONES A INSTRUMENTOS FINANCIEROS

- Women Humanitarian Peace Fund
- ONU Mujeres
- Iniciativa Spotlight de la Unión Europea

Cooperación al desarrollo

Son muchos los lugares del mundo en los que un conflicto armado hace inviable cualquier avance de las políticas de desarrollo; de ahí que éstas se vinculen cada vez más a estrategias de construcción de la paz, entendida en su sentido más amplio. Deben superarse los compartimentos estancos que tienden a alejar completamente las actuaciones de desarrollo de aquellas focalizadas en la paz y seguridad, dado que tras un conflicto armado y finalizada la etapa de asistencia humanitaria, el desarrollo es el fundamento de la reconstrucción, así como instrumento de prevención de conflictos.

Asimismo, es importante recordar que la Agenda MPS no resulta aplicable únicamente a los países que sufren conflictos armados. La Resolución 1325 y las posteriores se aplican a todos los países, independientemente de si se encuentran en conflicto o no, incluyendo aquellos que experimentan inestabilidad y violencia grave, sin estar técnicamente considerados como en conflicto armado, o aquellos que están en situación de post-conflicto.

El compromiso de la Cooperación Española en la planificación de políticas

Desde la aprobación del II Plan Director en 2005, la igualdad de género constituye una doble prioridad de la Cooperación Española, pues es así tanto desde un punto de vista transversal como específico. Esta prioridad se consolidó en el vigente V Plan Director para 2018-2021, enmarcado ya en el cumplimiento de la Agenda 2030, y se refleja también en el II Plan Nacional de Acción para la implementación de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible reconocen la relación entre la igualdad de género, el fortalecimiento institucional y la Agenda de paz y seguridad, lo que ofrece un punto de entrada para acelerar la aplicación nacional de esta Agenda.

Existen tres estrategias sectoriales de la Cooperación Española muy relevantes para la aplicación de la Resolución 1325 y las adoptadas sucesivamente:

ESTRATEGIA DE GÉNERO EN DESARROLLO

ESTRATEGIA DE CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ PARA EL DESARROLLO

- Promoción de la igualdad de género e impulso a la participación y el empoderamiento de las mujeres en las actuaciones de construcción de paz y en la acción humanitaria
- Elaboración del Plan de Acción sobre Mujeres y Construcción de la Paz de la Cooperación Española como mandato de las Estrategias
- Aumento de la participación de las mujeres en todos los ámbitos institucionales y procesos que conduzcan a la construcción de la paz
- Integración del enfoque de género en la recogida e intercambio de datos, y en la gestión y funcionamiento de los sistemas de información, así como en la aplicación de los programas
- Formación para la construcción de la paz desde la perspectiva de género
- Protección de las mujeres ante situaciones de violencia, especialmente en los conflictos armados y en situaciones post-conflicto

ESTRATEGIA DE ACCIÓN HUMANITARIA

- En proceso de revisión
- Refuerza el enfoque de género en la acción humanitaria, en coherencia con la Cumbre Mundial Humanitaria, la iniciativa Call to Action, y los compromisos asumidos por España

La labor de la AECID es parte de la dimensión externa de la Agenda MPS. Del análisis del trabajo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIIC) y de la Agencia en los últimos años se puede afirmar que existe una narrativa sobre la prioridad que debe concederse en la cooperación al desarrollo a algunos de los pilares de la Agenda MPS, afirmación aún más evidente en el caso de la acción humanitaria. El reto consiste en integrar todos los elementos de la Agenda que estén directamente vinculados con el desarrollo o con la acción humanitaria (la mayor parte de ellos) en los instrumentos de planificación y en las estrategias o programas regionales en los que cada unidad trabaje y tratar de que esas actuaciones sean complementarias y tengan un efecto catalizador. A este fin, sería óptimo una estructura institucional de la AECID capaz de incorporar de manera transversal las cuestiones de género, de manera amplia, y de la Agenda, de forma concreta.

La SECIPIIC y la AECID han elaborado una narrativa en materia de MPS en los últimos años y han diseñado y ejecutado programas y proyectos concretos en este ámbito, pero aún resulta necesario un diagnóstico, para valorar cómo sistematizar esta actuación de forma estratégica y transversal, identificando elementos y sectores concretos en los que profundizar, a través de todos los instrumentos de la acción humanitaria y de la cooperación al desarrollo, en las fases de prevención y de construcción de la paz.



Una Agenda para la transformación global...

... en el Sahel

La Estrategia de Seguridad Nacional 2017 señala que África es hoy un continente con mayor influencia, grandes oportunidades y vastos recursos, que está experimentando un importante crecimiento de las clases medias en algunos de sus países. A su vez, es un continente de elevados niveles de pobreza, debilidad institucional y fragmentación social, así como deterioro del medio ambiente, que contribuyen a su inestabilidad y a la proliferación de Estados frágiles.

Desde el punto de vista estratégico y de la seguridad, destacan el Cuerno de África, el Sahel y el Golfo de Guinea, un arco donde se concentran desafíos y amenazas que traspasan fronteras y están interrelacionados entre sí, además de intereses económicos y energéticos relevantes para España.

En el Sahel, la fragilidad de los Estados y el déficit de gobernanza han contribuido a la proliferación de grupos armados y redes terroristas yihadistas y de crimen organizado. Además, los efectos del cambio climático y la desertización multiplican desafíos estructurales como la economía y la gobernanza (con instituciones frágiles, desigualdad, discriminación y conflicto social) y tienen como consecuencia el incremento de conflictos violentos, movimientos migratorios masivos, tráfico ilícito y radicalización violenta.

La caída del líder libio Muammar el Gaddafi en octubre de 2011 provocó el retorno de numerosos tuaregs a sus países de origen, principalmente Mali y Níger, donde se instalaron con ánimo de combate llevando consigo un gran arsenal de armamento que portaban desde Libia. Tras su organización e inclusión en los diferentes movimientos existentes en el norte de Mali se embarcaron en la denominada “IV Rebelión Tuareg” (de enero a abril de 2012), que provocó entre otras consecuencias el derrocamiento del entonces presidente de la República de Mali, Amadou Toumani Touré (ATT), la práctica desaparición del

Ejército maliense (FAMA) y también la expansión de los grupos de corte yihadista por el norte de ese país.

Los meses que siguieron al fin de la “IV Rebelión” estuvieron caracterizados por el caos que dominó el escenario del septentrión maliense. La falta de autoridad y la ausencia de la administración del Estado en el territorio favorecieron la consolidación de aquellos grupos terroristas que se habían instalado allí aprovechando esta situación. Su expansión y avance hacia el sur, iniciado en enero de 2013, provocó el despliegue del Ejército francés en Mali, donde a día de hoy mantiene activo una amplia presencia orientada a la lucha contraterrorista, que convive con la Misión de Naciones Unidas para el Establecimiento de la Paz en Mali (MINUSMA) y cuyos resultados por el momento no han sido totalmente satisfactorios.

En este sentido, durante los primeros años de la operación francesa se consiguió limitar la acción y ubicación de los yihadistas por el territorio. Sin embargo, a lo largo de los últimos años la situación de seguridad en el Sahel se ha ido deteriorando hasta alcanzar hoy en día un nivel de inestabilidad similar, o incluso mayor, al de los momentos álgidos de la ofensiva yihadista en el norte de Mali, en el año 2013. A partir de 2016 el nivel de amenaza ha ido aumentando mientras que la capacidad de los países del Sahel para neutralizarla es cada vez menor y cada vez es más necesaria la activación de iniciativas que afronten la situación de una forma global y regional, aunando esfuerzos, como es el caso del denominado grupo G5 Sahel.

Por su parte, la situación política ha evolucionado en paralelo a la de seguridad, influyendo de forma directa en la inestabilidad en la región, en gran medida por la actitud de los diferentes mandatarios, así como por los cambios políticos que se han producido, especialmente en Mali y Burkina Faso.

Un elemento imprescindible para aproximarse a la realidad del Sahel es tener en cuenta el papel activo de Francia en la región, ya que siempre se ha mantenido presente con mayor o menor intensidad en todos los países del Sahel, participando de manera activa en la política, la economía y la seguridad. Esta presencia

ha aumentado notablemente en los últimos años, desde que se viera obligada a intervenir militarmente en Mali en el año 2013 ante el decidido y rápido avance de los yihadistas hacia la capital Bamako. Si bien en los años siguientes, una vez contenida esta expansión yihadista hacia el sur, la presencia francesa fue variando de forma, París nunca ha olvidado sus propios objetivos nacionales. No obstante, el mantenimiento de la seguridad en la región es clave para los intereses franceses, pero también lo es en general, para Europa dada la proximidad geográfica del Sahel.

En el plano político en la última década se han producido tres golpes de Estado¹ en los países del Sahel, que han marcado el devenir de la evolución de la situación de seguridad.

En el caso de Níger, tras el golpe de 2010 Francia tuteló la elección del Presidente Issoufou (y su posterior reelección) como estandarte de la lucha por la estabilidad en la región. Ciertamente, Níger constituye a día de hoy el eje principal de las operaciones y de la estrategia contraterrorista en el Sahel, dado el apoyo, constancia y entrega de su Presidente en la neutralización de la amenaza en la zona.

La caída en 2012 de Amadou Toumani Touré por el golpe de Estado en Mali, supuso una ruptura del “pacto de no agresión” que el presidente derrocado había mantenido con los grupos yihadistas, a los que se toleraba desplegarse por el norte maliense siempre que no cometieran acciones en el territorio nacional.

Por el contrario, en Burkina Faso, tras la caída de Blaise Compaoré en 2014 y, con él, de toda la estructura de seguridad e inteligencia, no se ha logrado reconstruir aún la estructura administrativa ni de seguridad, y el Ejército se ve obligado a recurrir a guerrillas locales para suplir su incapacidad de asegurar determinadas zonas del país.

1 En 2010 se produjo un Golpe de Estado en Níger, en 2012 en Mali y en 2014 en Burkina Faso.

A estas circunstancias propias cabe sumar, en cada uno de estos países, las repercusiones de la situación en Mali, el aumento de la amenaza por la expansión de los distintos grupos armados y la entrada en escena de un importante y nuevo factor que viene a reforzar el bando yihadista: la movilización de algunos sectores de la extensa etnia Peulh (en otros países como Níger, se la denomina Fulani), hasta no hace mucho ajena al conflicto.

La evolución de la seguridad en el Sahel está plenamente vinculada con las relaciones interétnicas entre los distintos grupos que habitan la región y su actitud frente al terrorismo. Así, para atraerse adeptos a su causa, los grupos que originan la amenaza de seguridad se han aprovechado de las ancestrales rivalidades entre las distintas sociedades, e incluso también de las afinidades tribales.

Como ejemplo, durante el desarrollo de la “IV Rebelión Tuareg” las diferencias internas entre los tuaregs motivaron la creación de Ansar Eddine, grupo que actualmente enarbola la bandera yihadista en Mali y cuyo dirigente, Iyad Ag Ghali, es uno de los principales líderes históricos tuareg de Mali. Esta vinculación con el terrorismo del estandarte de los tuaregs ifogha malienses afecta negativa y directamente a la situación de seguridad, y también impide o dificulta en extremo la aplicación de cuestiones tan importantes para la estabilidad de Mali como es la implementación del “Acuerdo de Paz y Reconciliación de Argel, alcanzado en 2015, que ponía fin a esta Rebelión tuareg.

Asimismo, el enfrentamiento entre la comunidad Peulh y los tuaregs daussak está siendo utilizado por el grupo terrorista que opera en la región de Menaka (Mali) para aumentar sus combatientes y utilizar su lucha tribal para extender su hegemonía en la zona. Por el contrario, la fuerza Barkhane intenta utilizar el conocimiento que tienen los tuareg del teatro de operaciones, para implementar el éxito de la lucha contra la expansión yihadista en la zona.

La cuestión étnica es igualmente evidente en otros escenarios de la región saheliana, como en el sur de Níger y en el conflicto con Boko Haram, donde la utilización de la etnia Kanouri por parte del citado grupo terrorista complica enormemente la capacidad de detección y operación contraterrorista a la Fuerza Multilateral Conjunta que actúa en la zona del Lago Chad.

No es previsible una mejoría a corto plazo en la situación de seguridad en el Sahel ya que confluyen ciertos factores que la impiden: el primero la presencia y expansión de los grupos terroristas, pero también la falta de una política común y de una implicación real de todos los países de la región, así como la ausencia de capacidad militar de los diferentes Ejércitos incapaces de neutralizar la amenaza.

Asimismo, la actitud de la mayoría de los Presidentes de los Estados sahelianos, que afrontan el problema de forma individual, sin atender al conjunto de la amenaza, no contribuye a la estabilización de la región, ya que se anteponen los intereses específicos de cada uno de los países por encima del bien común de la seguridad de la zona.

La cooperación de España con los países del Sahel, la consideración de los efectos negativos de la crisis de seguridad en la región sobre las mujeres y su papel en los procesos de desarrollo son una prioridad para España.

En los países del Sahel conviven un rol social muy limitado y acotado para la mujer, con una situación de seguridad muy delicada y una acusada debilidad institucional en materia de género (con instituciones de reciente creación, con pocos recursos y con un apoyo político más en el discurso que en los hechos). Destaca asimismo la diversidad de la región, en lo que a la población se refiere, con diferentes razas y etnias que se instalan, muchas veces, a caballo de las fronteras establecidas, gobernándose por sus propias y arraigadas leyes consuetudinarias tradicionales, lo que supone un freno a la aplicación de la legislación establecida por los gobiernos.

Se identifican una serie de riesgos para las mujeres en la región: alta tasa de analfabetismo y escaso acceso a la enseñanza en general y a la superior en particular, mutilación genital, malas condiciones sanitarias, especialmente en la asistencia de los partos, discriminación laboral, violencia de género, matrimonios prematuros forzados, violaciones, tráfico y explotación sexual, así como prostitución y radicalización con fines terroristas.

El papel de la mujer queda relegado principalmente a cuestiones domésticas y, dentro del ámbito laboral formal, a tareas de tipo administrativo o en el sector de servicios. Por otro lado, hay que destacar un aumento de la participación política de la mujer, tanto formando parte de los gobiernos como ministras y secretarías de Estado, como por su ingreso en los parlamentos nacionales. En este sentido, en Mauritania de los 27 ministros, 4 son mujeres y su representación parlamentaria supone el 20,30% de los diputados. En Mali hay 11 ministerios en manos de mujeres de los 34 ministerios existentes y su participación en el parlamento nacional supone un 8,80% de total. Níger cuenta con 8 ministras de un total de 42 ministros y su participación parlamentaria supone el 17% de los diputados. En el Chad las mujeres ostentan 7 ministerios de los 25 existentes y su participación política es del 15,30% en el parlamento. En Burkina Faso hay 32 ministerios,

de los que 6 son dirigidos por mujeres y su presencia en el parlamento alcanza el 11% del total. Por último, en Senegal las mujeres ostentan 8 de los 39 ministerios y, además, su cuota en el parlamento es la más elevada de todas al tratarse del 41,8%.

En el año 2012 y hasta noviembre de 2013 España fue la encargada de instalar la “Misión PSDC EUCAP Sahel Níger” de la UE, al ostentar la jefatura de la misma a través de un representante de las Fuerzas de Seguridad españolas –concretamente de la GC– con residencia en Niamey y extendiendo su competencia sobre Níger, Mali y Mauritania. La misión estaba compuesta por 50 agentes internacionales y 28 personas locales (de ellas, las mujeres supusieron un 30% del total) contratadas para el desarrollo de tareas auxiliares. Posteriormente, en marzo de 2016, después de la aprobación por la ventanilla Sahel del Fondo Fiduciario de Urgencia del Proyecto GAR-SI Sahel, España volvió a obtener la dirección del proyecto extendiéndose éste sobre los países del G-5 Sahel (Mauritania, Mali, Níger, Chad y Burkina Faso) y Senegal.

En el ámbito de Naciones Unidas, la Policía Nacional, que desde 2012 ha integrado a varios de sus miembros en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas y desde el 2015 está habilitada para impartir cursos homologados para pre-despliegue de unidades policiales en misiones de Naciones Unidas en zonas en crisis o en conflicto– ha decidido establecer un marco de cooperación operativa y práctica con algunos de aquellos países con la intención de afianzar la colaboración y capacitación de sus policías en la lucha contra la inmigración irregular, entre otros objetivos. Son destacables los acuerdos alcanzados con Mauritania, Senegal y Níger.

Respecto de los proyectos liderados por GC en el Sahel (v.gr., Blue Sahel, KSAR) el GAR-SI Sahel destaca como ejemplo de contribución al respeto de los Derechos Humanos de la mujer en ese área. Se trata de un proyecto regional que abarca los países del G-5 Sahel y Senegal, mediante la creación de unidades policiales polivalentes, robustas, flexibles, multidisciplinarias y autosuficientes. Es novedoso, tanto por su concepción, como por las misiones a desarrollar, teniendo por finalidad extender la acción del Estado en aquellas zonas alejadas y fronterizas,

asegurando tanto su presencia en el territorio como el ejercicio de la autoridad nacional sobre el mismo.

Los miembros de la Unidad GAR-SI, especialmente los mandos de la Unidad y los formadores de formadores, han recibido su adiestramiento en España (Logroño). Allí, además de constatar la existencia de una sociedad igualitaria como la española, han recibido formación en Derechos Humanos e igualdad de género. Esta enseñanza, a su vez, ha vuelto a ser impartida en sus países de origen por otros instrumentos de la UE o internacionales, reforzándose así su formación y mentalización. Concretamente en Mali y Níger esta formación ha sido impartida por las misiones PSDC EUCAP de la UE; en Mauritania por la Organización Internacional para las Migraciones; y en Senegal y Chad por Naciones Unidas.

Por ello se considera que se ha añadido un plus humanitario y de concienciación a la formación de las unidades, cuyos miembros estarán bajo el control y la monitorización de los expertos europeos durante más de dos años; además se les ha transmitido no solo una formación técnica sino, también, una doctrina de empleo y filosofía de trabajo. Hay que subrayar que el concepto de este tipo de unidades, su formación y empleo del material es novedoso en África, pues nunca todas estas características han estado reunidas en una sola unidad. Así, en Mauritania se ha detectado que el GAR-SI es percibido por la población como algo diferente, creándose un ambiente de confianza entre la población y la gendarmería inexistente anteriormente, lo que redundará en que las mujeres puedan denunciar los abusos que puedan sufrir. Igualmente, se considera que la integración de mujeres en las unidades GAR-SI en otros países facilitará la atención a la mujer y al menor.

Desde que las misiones PSDC de la UE se instalaran en 2012 en el Sahel, se imparten cursos de formación sobre igualdad de género y respeto a los derechos de las mujeres. El proyecto GAR-SI ha continuado e intensificado las formaciones, ya que éstas no solamente se han desarrollado en los cursos de formación impartidos en Europa, sino que han sido reforzadas por instrumentos ajenos al proyecto. Unos instrumentos que han incidido sobre los derechos de la mujer, pero también sobre

la aplicación y respeto de los Derechos Humanos, lo que se estima una buena vía para conseguir los objetivos propuestos.

Teniendo en cuenta los efectos negativos de la crisis de seguridad en el Sahel sobre las mujeres y los desafíos que estas afrontan en los procesos de desarrollo de sus respectivos países, las diferentes Estrategias para el Sahel existentes han resaltado el carácter esencial de la implicación efectiva y real de las mujeres en los procesos de prevención y lucha contra el extremismo violento en todas las acciones e intervenciones regionales o nacionales en el Sahel.

En este sentido, el 23 de julio de 2015 se celebró en Yamena (Rep. de Chad) un Foro sobre "Refuerzo del papel de las Mujeres para la puesta en práctica de las Estrategias regionales e internacionales para el Sahel", que propuso al G5-Sahel incorporar el criterio de género en sus iniciativas, así como la creación de una "Plataforma de Mujeres del Sahel" para asegurar su seguimiento y aplicación.

Apoyo de España a través de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores (SEAEX) del Ministerio de Asuntos Exteriores a la creación de la "Plataforma de Mujeres del G5 Sahel"

El 22 de febrero de 2017 tuvo lugar en Bamako (Rep. de Mali) un "Dialogo Político de Alto Nivel" sobre "Liderazgo de las Mujeres en la Prevención y la lucha contra el Extremismo violento en los países del G5-Sahel" con participación de las cinco Ministras de Género de los países del G5-Sahel que han reafirmado su decisión de acompañar la puesta en marcha de la Fuerza Conjunta (militar) del G5-Sahel.

El 31 de octubre de ese mismo año tuvo lugar en Casa África, en Las Palmas de Gran Canaria, por invitación del Gobierno español y con el apoyo financiero de la SEAEX, otro "Encuentro de Alto Nivel de Ministras de Género del G5-Sahel", en el que participaron las Ministras de la Mujer de Mali, Níger, Burkina Faso y Chad, así como el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ildfonso Castro; el Secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, Mario Garcés; el Representante Especial de la UE para el Sahel, Angel Losada, y la Presidenta de la Fundación "Mujeres por África", María Teresa Fernández de la Vega. En dicha reunión

se aprobó la "Declaración de Las Palmas", que sería enviada a la Cumbre UE-África celebrada en Abidjan meses más tarde.

Finalmente, en octubre de 2018 se constituyó formalmente en Niamey nuevamente con apoyo financiero de SEAEEX, la "Plataforma de Mujeres de Ministras de Mujeres y de Género del G5-Sahel", bajo la Presidencia del Primer Ministro nigerino, Brigi Rafini, en representación de la Presidencia rotatoria del G5-Sahel, y de la Ministra de ese país de Promoción de la Mujer y de la Infancia, Elback Zeinabou Tari Bako; el Secretario Permanente del G5-Sahel, Maman Sambo Sidikou; el Representante Especial de la UE para el Sahel, Angel Losada, y el Embajador Especial para el Sahel español, Antonio Torres-Dulce.

La Plataforma así establecida tiene por objetivo "facilitar la integración y la toma en consideración efectiva del género y las prioridades específicas de las mujeres y niñas, para contribuir así a la estabilidad y al desarrollo de la región del Sahel". Dicha Plataforma será tutelada por las Ministras encargadas de los asuntos de Género en los diferentes países del G5-Sahel. La Coordinación Regional será ejercida por un país del G5-Sahel de forma rotatoria por un periodo de dos años y según el orden alfabético de los países. Actualmente ejerce esa responsabilidad la Ministra competente de Burkina Faso (desde 2017), país que ocupa además la Presidencia del G5-Sahel desde febrero de este año, en sustitución de Níger. Al mismo tiempo, la Presidencia de la Plataforma sería ejercida por la Ministra competente del país del G5-Sahel que ocupa la de la Cumbre de Jefes de Estado del G5-Sahel (el mencionado Burkina Faso durante este año). Los Estatutos y Reglamento Interior de la Plataforma fueron firmados por las Ministras de la Mujer de los cinco países del G5-Sahel el pasado día 5 de febrero en Uagadugu, Burkina Faso.

Actuaciones en el ámbito de la cooperación al desarrollo relacionadas con la Agenda MPS

MAURITANIA

Apoyo a la prevención y a la intervención coordinada de la policía en el tratamiento efectivo de la violencia de género

MALI

Proyecto multilateral de acceso a la justicia para las mujeres y la promoción de la igualdad en la gobernabilidad democrática

Financiación de un proyecto bilateral con el objetivo de reforzar las capacidades de las mujeres para participar en la gobernanza local de la región de Kati (el proyecto incluye a Mauritania, Mali, Níger y Burkina Faso)

NÍGER

Apoyo a ONU Mujeres en un proyecto de participación política de las mujeres



  Mujeres comprometidas por que Burkina Faso siga siendo un “remanso de paz”!

H el ene Marie Laurence Ilboudo/Marchal

Ministra de la Mujer, la Solidaridad Nacional, la Familia y la Acción Humanitaria de Burkina Faso

El anhelo de paz y seguridad llevó a Naciones Unidas a aprobar en 1945 la Carta, consagrando al mismo tiempo el derecho a vivir en un entorno seguro como uno de los derechos humanos fundamentales. En el contexto mundial actual, el extremismo violento vulnera los principios de seguridad humana que preconizan los Estados.

Considerado durante mucho tiempo como un “remanso de paz”, Burkina Faso padece desde hace algunos años una concatenación de manifestaciones extremistas violentas. Hasta 2014, parecía que nuestro país estaba a salvo de las escenas de atentados y secuestros que se producían en los demás países de la franja sahelosahariana.

Sin embargo, hoy en día el país se enfrenta a una inseguridad creciente, que repercute en la estabilidad del territorio y la cohesión social. Los incesantes ataques y amenazas terroristas se realizan en forma de secuestros, toma de rehenes, incremento de la radicalización, asaltos y destrucción de edificios públicos, matanzas masivas, ataques selectivos contra las fuerzas de defensa y seguridad, etc.

Así, los grupos terroristas exhiben de forma cada vez más patente su voluntad de resquebrajar el tejido social, utilizando la fibra étnica para sembrar la semilla de la confusión y de los conflictos intercomunitarios.

A lo largo de los años 2018 y 2019, los servicios competentes han registrado más de doscientos cincuenta (250) incidentes de seguridad, que han dañado los medios de subsistencia y minado los modos de vida de las comunidades. Ejemplo de ello es el cierre de escuelas y de centros de formación sanitaria, que ha afectado a cientos de miles de alumnos y ciudadanos.

Los adeptos al fundamentalismo violento se nutren de elementos estructurales y coyunturales. Entre ellos, las frustraciones sociales, la pobreza, la multiplicación de ONG con fuentes de financiación ocultas, la porosidad de las fronteras, el tráfico de drogas y de armas de todo tipo, etc.

Consciente de que la paz es un elemento indispensable para que arraigue una cultura democrática que permita sentar las bases de un desarrollo humano sostenible, el Gobierno, en colaboración con sus socios, ha emprendido acciones dirigidas a dar respuesta a la situación de inseguridad que viven las poblaciones. Entre ellas, se encuentran las medidas jurídicas y constitucionales siguientes:

- la aprobación de la Ley n°084 -2015/CNT por la que se modifica la Ley n°060-2009/AN de represión de actos terroristas en Burkina Faso;
- la aprobación de la Ley n°006-2017/AN por la que se crea, se organiza y se pone en marcha un polo judicial especializado en la represión de actos terroristas;
- la aprobación de la Ley n°010/AN de 10 de abril de 2017 de régimen penitenciario en Burkina Faso que instituye la prisión de alta seguridad y prevé las condiciones de detención de los condenados y autores de actos de extremismo violento y de terrorismo;

-
- la aprobación de un decreto de creación, atribuciones y organización del Comité Nacional de Coordinación de Estrategias para el Sahel y de acciones del G5 Sahel;
 - la creación de un observatorio nacional de asuntos religiosos;
 - la participación en la adopción del Plan de Acción 2017-2020 para la aplicación del componente mujer, paz y seguridad del Marco de Prevención de Conflictos de la CEDEAO.

Paralelamente a las mencionadas medidas, destaca la ejecución de estrategias de desarrollo en favor de las poblaciones. Pues, como se indica en el Plan de Acción de Naciones Unidas para la Prevención del Extremismo Violento: ***“los extremismos encuentran un terreno favorable allí donde se debería llevar a cabo una acción en favor de la concretización de los derechos económicos, sociales y culturales, donde la discriminación exacerba las dificultades y el espacio democrático es escaso o nulo.”***

Así, la aplicación de los documentos estratégicos ha permitido ir atesorando experiencias, entre ellas:

- el Programa de Emergencia para el Sahel, cuyo objetivo es contribuir a la mejora de la seguridad de personas y bienes en las regiones del Sahel y del Norte, ha permitido: la construcción de maternidades, centros de salud y promoción social, depósitos de medicinas genéricas esenciales, escuelas de todos los niveles de enseñanza, la realización de perforaciones positivas y de sistemas de abducción de agua potable simplificados, el asfaltado de carreteras, etc.
- el Programa de Apoyo al Desarrollo de Economías Locales (PADEL), cuyo objetivo es contribuir a mejorar las condiciones socioeconómicas de las poblaciones desde la base. Con un coste global de trescientos noventa y seis mil ciento veintitrés millones quinientos

veinticinco mil setecientos veinte (396 123 525 720) Francos CFA, este programa tiene por objetivo sacar de la precariedad a las familias pobres y vulnerables, sobre todo a las mujeres y los jóvenes.

- la elaboración y ejecución de un plan de respuesta holístico dirigido a garantizar una respuesta humanitaria adecuada a las personas desplazadas a causa de incidentes de seguridad. Basadas en la respuesta de emergencia a las necesidades de las poblaciones desplazadas, la preparación para la recuperación y la propia recuperación son también ejes fundamentales de dicho plan. Estos planes son muestra de la voluntad del Gobierno de ofrecer, a través del Consejo Nacional de Atención Urgente y Rehabilitación (CONASUR) y de los departamentos sectoriales, una respuesta humanitaria coordinada, más allá de las intervenciones militares.
- en relación con el ámbito del refuerzo de la capacitación social, política y económica de la mujer, la ejecución del Programa Integrado de Capacitación de la Mujer, los proyectos “Emprender en femenino” y “Lucha contra el matrimonio infantil” contribuyen de manera importante a la resiliencia de las mujeres y las jóvenes ante las crisis sociales y de seguridad.

Las mujeres son las principales víctimas de las crisis. Numerosos hechos y testimonios demuestran la manera brutal y sistemática en que son objeto de todos los actos de radicalización y de extremismo violento: secuestros, matrimonios forzosos, violaciones, esclavitud sexual y otros tratos espantosos son las manifestaciones más recurrentes del horror que viven. De ahí la necesidad de que digan NO al proceso de adhesión incondicional a un credo o una ideología extrema que legitima el uso de la fuerza.

El Plan de Acción del Secretario General de Naciones Unidas para Prevenir el Extremismo Violento reconoce la necesidad

de un enfoque más inclusivo en cuanto a los esfuerzos para prevenir el extremismo violento. Por lo demás, invita a los Estados a prestar mayor atención a las mujeres de las comunidades fronterizas, debido a su situación geográfica. Al tiempo que son las que están más expuestas a los inenarrables sufrimientos de la violencia extremista, son también las que se encuentran en mejor posición para vislumbrar sus señales precursoras. Conviene pues que se impliquen y se asocien a las actividades de alerta preventiva en sus distintas localidades.

En julio de 2015, en el Foro de Mujeres del Sahel, organizado en Chad, las mujeres presentaron las intervenciones prioritarias necesarias para facilitar su compromiso total, en condición de socias, con la lucha contra la inseguridad.

Tras ese encuentro, el Ministerio de la Mujer, la Solidaridad Nacional, la Familia y la Acción Humanitaria ha emprendido potentes acciones.

Se trata, entre otras, de:

- la elaboración de un Plan de Acción nacional de ejecución de las Resoluciones 1325, 1820 y 2242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas;
- la creación de la Célula Nacional de Mujeres del G5 Sahel y la gestión del grupo de trabajo Mujeres, Jóvenes, Paz y Seguridad en África Occidental, en colaboración con la Oficina de Naciones Unidas para África Occidental y el Sahel (UNOWAS);
- la creación de un centro de atención holística a las víctimas de la violencia de género;
- la promoción ante el Estado Mayor General de los Ejércitos de una mayor implicación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;
- la concienciación de las redes de mujeres para que reviertan los conocimientos adquiridos en favor de

sus iguales para que las mujeres sean portadoras de esperanza y no portadoras de bombas;

- la conmemoración, en 2019, del Día internacional de los derechos de la mujer sobre el tema “contribución de las mujeres a la construcción de un Burkina Faso en el que primen la seguridad, la paz y la cohesión social”.

Emulando a la princesa Yennega, temible guerrera del siglo XII del Reino de Dagomba¹, feroz adalid, impasible ante el peligro, fiel a su reino y defensora del interés general, las mujeres burkinesas han demostrado siempre su valentía y su ingenio para preservar nuestro modelo de sociedad. Testimonio de su compromiso son los hechos ocurridos durante la revuelta popular de 2014 en Burkina Faso, cuando las mujeres demostraron su dinamismo participando en la lucha por una nación en la que imperen la equidad, la justicia y la buena gobernanza.

La contribución de las mujeres es una necesidad, incluso una exigencia para los Estados si quieren ganar la batalla contra el terrorismo, pues diecinueve años después de la aprobación de la Resolución 1325 (2000) y siguientes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que puso en primer plano a nivel internacional la problemática del papel de la mujer en los procesos de paz, se sigue marginando la implicación de la mujer.

¹ Ese reino se encontraba en un territorio colindante con lo que ahora son Ghana y Burkina Faso.

Hacia el desarme sexual en el Sahel occidental: el caso de Mali

Alicia Cebada Romero*

Reflexiones Introductorias

El ordenamiento jurídico internacional, mediante la confluencia del Derecho internacional penal, el derecho humanitario y los instrumentos protectores de derechos humanos, ha consagrado una prohibición absoluta de la violencia sexual en los conflictos armados, que puede constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad e incluso un acto de genocidio.

Para ilustrar la necesidad apremiante de poner fin a la violencia sexual en los conflictos, podemos referirnos al caso de Mali en el Sahel occidental. En este escenario, de un lado, se demuestra que la violencia sexual tiene causas profundas y que para atajarla es preceptiva una acción integral que aborde el problema desde la raíz. De otro lado, se manifiesta con claridad la asociación entre violencia sexual y extremismo violento, una cuestión a la que se ha prestado particular atención desde que, a instancias de España, se incorporara la Resolución 2242 a la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.¹

*Las opiniones expresadas por la autora son personales y no reflejan necesariamente la posición del Gobierno de España.

¹ S/RES/2242 (2015), de 13 de octubre de 2015.

Si tomamos en consideración las raíces estructurales de la violencia sexual, se puede concluir que ni la lucha contra estos crímenes, ni la batalla contra el extremismo violento y la amenaza que representa específicamente para las mujeres, se pueden abordar desde una perspectiva puramente securitaria. Hay que apuntar a las causas profundas, que, en lo concerniente a la violencia sexual, se conectan con la necesidad de promover la igualdad.

Las causas estructurales de la violencia sexual

La violencia sexual aparece como una oscura variable de los conflictos armados desde la más lejana antigüedad.² Esta realidad atroz discurre subterránea y es refractaria a los métodos cuantitativos porque no se puede cuantificar lo que no se quiere y a veces no se puede contar.³ Tal y como establece el Secretario General de Naciones Unidas en sus Informes anuales sobre violencia sexual en los conflictos, ésta se refiere a violaciones, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, aborto forzado, esterilización forzada, matrimonio forzado, al tráfico de personas con fines de explotación sexual y cualquier otra forma de violencia sexual de una gravedad comparable cometida contra mujeres, hombres, niñas y niños, y que está directamente vinculada a un conflicto.⁴ Esta violencia que se desata en situaciones de conflicto y postconflicto hunde sus raíces en otras formas de discriminación por razón de género que cimentan un sistema patriarcal.

En Mali el carácter estructural de la discriminación por razón de género tiene su primera expresión en el Código civil, donde se proclama que el hombre es el jefe de la familia y que la esposa le

² Meron, T., "Rape as a Crime Under International Humanitarian Law", 87 *American Journal of International Law*, 1993, p. 424.

³ Chinkin, C., "Rape and Sexual Abuse of Women in International Law", 5 *European Journal of International Law*, 1994, pp. 326-341; La Relatora Especial sobre Violencia contra las Mujeres, denunciaba que es el crimen de guerra menos condenado, *Report on Violence Against Women: its Causes and Consequences*, UN Doc E/CN.4/1995/42, Noviembre, 1994, p. 263.

⁴ S/2018/250, p. 1

debe obediencia.⁵ La violencia de género se refleja en prácticas como la mutilación genital femenina,⁶ que afecta al 89% de las mujeres.⁷

En este país existen el matrimonio infantil y el forzado y la poligamia es una práctica generalizada.⁸ Las mujeres sufren la violencia de género intrafamiliar, aunque no hay estadísticas fiables sobre su incidencia real, puesto que las víctimas son presionadas para resolver el problema en el marco de la familia.⁹ Para tratar de atajar este problema se han creado 12 Centros One Stop, impulsados por MINUSMA, ONU Mujeres y UNDP para ofrecer una asistencia integral a las víctimas de este tipo de abusos.

La violencia sexual en los conflictos y el extremismo violento: la agenda liberal frente a la soberanista

En el último Informe anual del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos, de 23 de marzo de 2018, S/2018/250, se denuncia la situación de dos países de la franja saheliana, Mali y Sudan (Darfur). Como hemos anunciado, nos ocuparemos aquí de analizar la situación en el primero de ellos, situado en el Sahel occidental.

⁵ Código Personal y de Familia: Ley nº 2011-087 de 30 de diciembre de 2011, artículos 316 y 319. También permite la discriminación de la mujer en temas de herencia, sobre la base de la aplicación de los principios religiosos y tradicionales. American Bar Association, *Access to Justice Assessment for Mali*, 2013, p. 2.

⁶ La mutilación genital femenina no es sólo un atentado contra la salud de la mujer, sino también una violación de los Derechos Humanos. Esta visión se ha consolidado con la adopción, el 20 de diciembre de 2012, de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas *Intensifying global efforts for the elimination of GFM* (A/RES/67/146).

⁷ UNICEF *Female Genital Mutilation/Cutting: A statistical overview and exploration of the dynamics of change*, UNICEF, 2013.

⁸ Para una información más detallada sobre la situación de la mujer en Mali y en particular sobre la incidencia de la violencia de género, véase CEBADA ROMERO, A. "La violencia sexual en el conflicto de Mali: la Mujer como Víctima y como Protagonista de la Lucha contra la Impunidad", 30 *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2014, pp. 47-86.

⁹ Grant Bowman, C., "Theories of Domestic Violence in the African Context", 11 *American University Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 2003, pp. 847-863.

En el conflicto maliense la violencia sexual se ha manifestado con violaciones, individuales y colectivas,¹⁰ y matrimonios forzados.¹¹ En cuanto a las pautas de la violencia sexual durante el conflicto, se ha señalado la posible existencia de un componente étnico.¹²

Tanto en Mali como en el Sahel occidental, se visualiza perfectamente la conexión entre violencia sexual y extremismo violento, que fue formulada en la ya mencionada Resolución 2242 del Consejo de Seguridad. En este documento se constataba que el terrorismo extremista tiene un impacto diferenciado en los derechos humanos de mujeres y niñas y se expresaba una especial preocupación por “el hecho conocido de que los actos de violencia sexual y por razón de género son parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos terroristas”. Se solicitaba a los Estados y a las Naciones Unidas que integraran sus Agendas Mujeres, Paz y Seguridad y de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento, considerando el género como un eje transversal de esta última.

En el Sahel, las mujeres y las niñas son objetivos del extremismo violento. Son secuestradas, sometidas a matrimonios forzados, violadas, reclutadas contra su voluntad y obligadas a perpetrar ataques suicidas. Aunque se ha incrementado la presencia de mujeres en los ejércitos y cuerpos de seguridad, todavía no

¹⁰ Informe 2012 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cit., nota 128, p. 26. El Secretario General de Naciones Unidas indica que alrededor de 1/3 de las violaciones denunciadas han sido colectivas. S/2014/181, p. 10.

¹¹ Práctica denunciada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos: A/HRC/22/33, 2012, párrafo 34.

¹² Informe 2012 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicado en julio de 2013, p. 26. Disponible en: <http://www.cndhmali.org/images/stories/PDF/Rapport2012.pdf>. El Alto Comisionado de Derechos Humanos apunta a la existencia de este componente étnico, A/HRC/22/33, 2012, párrafo 32. Y aunque, en otro informe, de 2013 señalaba que la mayoría de víctimas de violencia sexual son miembros de los grupos Songhai y Bella, acaba admitiendo la dificultad para probar la existencia de una motivación étnica: A/HRC/23/57, párrafo 45.

se aplica una perspectiva de género a la hora de diseñar una estrategia frente al terrorismo extremista.¹³

Este tema fue objeto de una conferencia de alto nivel organizada por la Oficina de Naciones Unidas para África Occidental y Sahel (UNOWAS), celebrada el pasado año en Dakar, donde se dieron cita un centenar de mujeres líderes de la región, que elaboraron la Declaración de Dakar como un llamado a la acción para construir una respuesta regional e internacional. En esta declaración se destacaba la importancia de involucrar a las mujeres en el análisis de las causas profundas del extremismo violento y del terrorismo, así como en la formulación de mecanismos para la prevención y la respuesta y se solicitaba una dotación adecuada de recursos en sintonía con lo dispuesto en la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.¹⁴

La Resolución 2242 del Consejo de Seguridad generó un interesante debate sobre si la lucha contra el terrorismo debía ser un elemento de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. Christine Chinkin declaraba que al vincular la Agenda con los marcos políticos anti-terroristas se garantiza, por un lado, el mantenimiento de la atención política, pero, por otro lado, se produce una instrumentalización y “securitización” de la Agenda. Ella mantenía que había que seguir poniendo el acento en la promoción de los derechos de las mujeres, la igualdad y la inclusión.¹⁵ En esta línea, el Estudio Global de 2015, establecía con total claridad que la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad es un

¹³ Llama la atención que hasta muy recientemente no se haya incorporado un asesor de género para asesorar a la Fuerza conjunta del G-5 Sahel. Informal Expert Group on Women, Peace and Security, Summary of the meeting on Mali and the Sahel, 5 Junio 2018, S/2018/688, disponible en: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_688.pdf

¹⁴ Se puede acceder al texto completo de la declaración en: http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/events/2018/20180601/DAKAR_CALL_EN_Final_Version.pdf

¹⁵ Chinkin, C. “Women, Peace and Security: what does it mean in the contemporary world?”, LSE Centre for Women, Peace and Security, pp. 4 y 5. Disponible en: www.lse.ac.uk/wps

mandato de Derechos Humanos.¹⁶ Y alertaba contra los intentos de “securitizar” la Agenda y usar a las mujeres como instrumentos de una estrategia militar. En la práctica, hay actores como China o Rusia que han puesto el acento en este enfoque securitario, con el que se sienten especialmente cómodos.¹⁷

No cabe duda de que si realmente queremos proteger los derechos de las mujeres en contextos de conflicto, hay que empoderarlas y trabajar con la sociedad civil. Se debe usar la Agenda como herramienta de transformación social, para inspirar respuestas contextualizadas según las características de los distintos escenarios locales. Pero lo cierto es que la Resolución 2242 también contiene elementos que sirven para fundamentar esta línea de acción, que es la más adecuada.

En efecto, la Resolución 2242 reconocía explícitamente que era necesario que el Consejo de Seguridad interiorizara aún más la Agenda inaugurada con la Resolución 1325.¹⁸ En ese esfuerzo se encuadra la creación de un Grupo Informal de Expertos sobre

¹⁶ Véase el Estudio Global sobre la implementación de la Resolución 1325 en: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20\(1\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/UNW-GLOBAL-STUDY-1325-2015%20(1).pdf) , p. 15. Cebada Romero, A. “Mujeres, paz y seguridad: hacia una red global de mujeres mediadoras”, En: J.L. González Cussac; F. Flores Giménez, *Seguridad y Derechos. Análisis de las amenazas, evaluación de las respuestas y valoración del impacto en los derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018, ISBN: 978-84-1313-086-6, pp. 281-301.

¹⁷ En una reciente reunión del Consejo de Seguridad, organizada con arreglo a la fórmula arria, sobre “Accountability for conflict-related sexual violence as a central pillar for prevention”, China ha puesto el acento en la conexión con el terrorismo y el representante de la Federación Rusa, además de lamentarse por la profusión de sesiones con la fórmula arria, rechaza la actuación de los tribunales internacionales y de las ONGs, a los que considera desacreditados y considera que no se debería prestar más atención a la violencia sexual que a otros crímenes cometidos durante el conflicto. Sobre la pugna entre una lógica más soberanista y otra más liberal en el Consejo a propósito de la Agenda, véase: BARBÉ IZUEL, E. “Supporting practices inspired by solidarist ideas: the EU in the UNSC Open Debates on Women, Peace and Security”, en BARBÉ, E; COSTA, O; KISSACK, R. *EU policy responses to a shifting multilateral system*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 135-156.

¹⁸ Párrafo 5 de la Resolución 2242.

Mujeres, Paz y Seguridad (en adelante, Grupo 2242), primer grupo de trabajo del Consejo centrado exclusivamente en esta Agenda y cuyo objetivo es dar continuidad a la acción del Consejo de Seguridad en la implementación de la misma, integrando el enfoque mujeres en los debates y utilizándolo como base para adoptar decisiones.¹⁹ La situación en Mali y en el Sahel ha sido objeto de análisis en las reuniones de este Grupo.

En la misma línea, el Consejo de Seguridad se comprometía en la 2242 a integrar los aspectos relacionados con las mujeres, la paz y la seguridad en todas las situaciones de países concretos de las que se ocupa, mediante la realización de consultas periódicas, incluyendo consultas con grupos locales e internacionales de mujeres. También formulaba su intención de invitar a la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres, a que lo informen oralmente, así como a otros organismos de Naciones Unidas con competencias relativas a la Agenda, tales como la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres o a la Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en los Conflictos.

Se puede decir, por tanto, que a partir de la Resolución 2242 se ha puesto en marcha una dinámica de apertura hacia la sociedad civil, incluyendo las organizaciones de mujeres. La proliferación de sesiones abiertas, bajo la fórmula arria, da testimonio de ello.

Así pues, la Resolución 2242 integra dos almas, una más soberanista que se expresa en la conexión de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad con la de lucha contra el terrorismo, y otra más liberal o idealista, que ha implicado una apertura a la sociedad civil.

En el caso de Mali se demuestra con claridad que la verdadera acción transformadora y sostenible va mucho más allá de una acción militar, y requiere una aproximación que supere lo estrictamente securitario. Y así se ha reconocido por el Secretario

¹⁹ La Resolución 2242 se refería a la creación de este Grupo en el párrafo 5.a).

General de Naciones Unidas, que en un Informe reciente,²⁰ ha reclamado que se transforme la naturaleza de la intervención del G5 Sahel para superar lo que hasta ahora ha sido una estrategia casi exclusivamente militar. Denuncia en su informe que el Estado está ausente del Norte de Mali, donde la población está padeciendo pobreza, hambre y falta de servicios básicos. Siguen sin ser atendidas las causas profundas del conflicto, la debilidad de las instituciones políticas, financieras y de seguridad, la falta de desarrollo o la exclusión. Y en el caso de la violencia sexual, habría que añadir todo el sustrato relativo a la violencia de género y a la discriminación de las mujeres a cuyas manifestaciones más graves ya nos hemos referido.

Sí está, en cambio, correctamente enfocada la Estrategia integrada de Naciones Unidas para el Sahel²¹ que contempla el empoderamiento de la mujer y su liderazgo para la construcción de la paz, como ejes prioritarios de acción. En la misma línea se sitúa el Secretario General en su Plan de Acción para prevenir el extremismo violento, en que declara que “ El empoderamiento de la mujer es una fuerza fundamental para lograr la paz sostenible”, que “no es una coincidencia que las sociedades que registran mejores indicadores de igualdad de género sean menos vulnerables al extremismo violento.” El SG urge a los Estados a que promuevan el liderazgo de las mujeres en las instituciones, en el sector de la seguridad y en la sociedad civil.²²

²⁰ Report of the Secretary-General, Joint Force of the Group of Five for the Sahel, 8 mayo 2018, S/2018/432, disponible en: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2018_432.pdf, párrafo 52.

²¹ Disponible en: https://oses.unmissions.org/sites/default/files/united_nations_integrated_strategy_for_the_sahel_s-2013-354.pdf

²² <https://undocs.org/es/A/70/674>

El Acceso a la Justicia

En Mali es urgente que se restablezca la estabilidad institucional y que el sistema de justicia pueda operar de manera efectiva.²³ En la Resolución 2242 (párrafo 14) también se instaba a los Estados a reforzar el acceso a la justicia de las mujeres en situaciones de conflicto y post-conflicto. La Representante Especial del Secretario General para la violencia sexual en conflicto (en adelante, RESG) y el Equipo de Expertos sobre Violencia Sexual y Estado de Derecho, localizado en su oficina,²⁴ hacen una labor fundamental en lo que concierne al fortalecimiento de las instituciones locales. La RESG tiene un Marco de Cooperación con la Comisión de la Unión Africana para la prevención y la repuesta a la violencia sexual en conflictos en África (2018).²⁵

En el caso de Mali, sorprende que esté pendiente de firma desde abril de 2016 el comunicado conjunto del Gobierno con la RESG para hacer posible una respuesta más estructurada a la violencia sexual, para adoptar legislación prohibiendo todas las formas de violencia sexual; así como facilitar el acceso a la justicia y ofrecer servicios a las supervivientes, promoviendo su reintegración.

²³ Sobre los problemas que se plantean para el acceso a la justicia en el caso particular de los crímenes sexuales, se puede consultar: CEBADA ROMERO, Alicia “La violencia sexual... op. Cit. Supra.

²⁴ El Equipo de Expertos en el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en conflictos, creado por mandato del Consejo de Seguridad en la Resolución 1888 (2009), trabaja con los Gobiernos, las Misiones en el terreno, la sociedad civil y las organizaciones regionales, para apoyar la investigación, la persecución de los perpetradores, el enjuiciamiento en los sistemas de justicia civil y militar, las reformas legislativas, la protección de las víctimas y los testigos, así como la supervisión del sector de la justicia.

Este Equipo es único en su especie. Su misión es fortalecer la capacidad institucional para hacer efectiva la responsabilidad por la perpetración de actos de violencia sexual. De carácter interdepartamental, está compuesto por personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas.

²⁵ Se puede acceder al Marco aquí: <http://www.peaceau.org/uploads/au-un-framework-of-cooperation-on-csvr.pdf>

En el terreno de los órganos jurisdiccionales internacionales, hay que referirse a la Corte Penal Internacional (CPI), que, por remisión del gobierno maliense, tiene abierta, desde julio de 2012, una situación para el caso de Mali. La investigación se refiere a los crímenes cometidos desde enero de 2012. En la actualidad está en marcha el procedimiento contra Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed, que está en espera de que se confirmen los cargos presentados por la Fiscalía, entre los que se incluyen los de violación y esclavitud sexual, como crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

En cualquier caso, el anhelo de justicia no podrá verse satisfecho con la sola actuación de la CPI que, además ha sido vacilante en la lucha contra la violencia sexual, sino que tiene que ser atendido por las instituciones nacionales. Emprender acciones de reforma del sector de la seguridad y de la justicia, que sirvan para dar una respuesta a las necesidades de las mujeres es una necesidad apremiante. Desde la Secretaría General de Naciones Unidas se ha llamado reiteradamente a la utilización de mecanismos de justicia transicional en este tipo de escenarios. En Mali está funcionando desde 2014 la Comisión de la Verdad, Justicia y Reconciliación, pero hay que recordar que estas comisiones siempre son complementarias de la acción judicial.²⁶

Como en otros países del Sahel, la alternativa a la justicia formal es la justicia tradicional o comunitaria, a la que la ley reconoce autoridad para conocer de asuntos civiles y mercantiles. En Mali se estima que el 70% de la población recurre a ella para resolver conflictos.

El sistema tradicional de justicia resulta más accesible, porque es más barato y más rápido que los tribunales formales y preserva las relaciones familiares o comunitarias. No obstante, a veces carece de transparencia y neutralidad, pues el estatus tradicional

²⁶ <http://cvjrmali.com/> La Comisión ha recogido los testimonios de más de 10.000 víctimas de violaciones graves de derechos humanos cometidas desde 1960. La creación de esta Comisión ha sido apoyada por la División de Derechos Humanos de la MINUSMA.

de la mujer le impide comparecer en pie de igualdad con el hombre. Muchas veces el resultado del proceso de mediación puede, por tanto, contribuir a la perpetuación de tradiciones que discriminan a las mujeres. La necesidad de reconocer la importancia de la justicia tradicional y la urgencia de mejorarla parecen claras. Es inevitable plantearse si sus instituciones podrían jugar algún papel en la lucha contra la impunidad en los casos de violencia sexual. En principio no parece posible, pues ya hemos visto que el recurso a las instituciones tradicionales está previsto en el Derecho maliense únicamente para los asuntos civiles y mercantiles. Además, recordemos que la mujer no está en pie de igualdad en el ámbito de la justicia tradicional, por lo que ésta no parece un marco idóneo para hacer justicia sobre todo en relación con este tipo de crímenes. En cualquier caso, tal y como se pone de relieve en el marco de la Unión Africana para la Reforma del Sector de la Seguridad (en adelante, RSS), lo que sí es prioritario es que los actores de justicia tradicional sean incluidos en las estrategias de RSS para asegurar la compatibilidad de la justicia tradicional y los Derechos Humanos. Y resulta también imprescindible que la sensibilización sobre la necesidad de combatir la impunidad de los crímenes sexuales, se extienda a los actores de justicia tradicional a los que se puede apelar para tratar de acabar con la visión de la violencia sexual como un tabú y para animar a las víctimas a denunciar.²⁷

Mejorar el acceso a la justicia para combatir la violencia sexual es una necesidad apremiante en el caso de Mali donde la debilidad de la estructura judicial es una evidencia – dolorosa en el caso de las provincias del norte -. La experiencia de la República Centroafricana, que ha creado un Tribunal Penal Híbrido Especial, parece un precedente interesante que se podría replicar en contextos como el maliense. Esta institución es el resultado de una combinación equilibrada entre la necesidad de reforzar el sistema de justicia nacional y el apoyo internacional a través de la participación de jueces internacionales. El Tribunal es una institución centroafricana, creada por una ley interna y que tiene

²⁷ Cebada Romero, A. “La violencia sexual en.... Op. Cit”.

sede en la capital del país. Su carácter especial deriva del objeto de su jurisdicción – genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad –, de su composición – jueces nacionales e internacionales – y de su ámbito temporal de actuación – 5 años, renovables en caso de necesidad.²⁸

En el contexto maliense parece mucho más oportuna la creación de un tribunal híbrido como el referido, que la puesta en marcha de mecanismos de investigación como los establecidos por el Consejo de Derechos Humanos en Myanmar o por la Asamblea General en Siria. Recordemos que, a diferencia de Mali, ninguno de estos dos países son partes en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, ni han manifestado ninguna voluntad de enjuiciar las graves violaciones de derechos humanos cometidas en sus respectivos territorios.

Soluciones Punitivas: las sanciones internacionales como medida disuasoria

Como elemento de una estrategia disuasoria, que viene en parte a suplir las dificultades para dilucidar la responsabilidad de los perpetradores de la violencia sexual en sede judicial, se recurre a la adopción de sanciones, a la que se refería también la Resolución 2242 (párrafo 6)²⁹ y a la que también se ha referido el Secretario General en sus Informes anuales. Así, en los últimos meses el Consejo de Seguridad ha propiciado el debate sobre la necesidad de utilizar las sanciones para prevenir y castigar la violencia sexual, incluyéndola en los regímenes de sanciones como criterio independiente de designación. Se ha constatado la necesidad de reforzar la experiencia en género de los equipos de trabajo vinculados a los Comités de Sanciones.³⁰

²⁸ Se puede acceder a más detalles sobre el funcionamiento de este tribunal en su página web: <https://www.cps-rca.cf/fr/faqs>

²⁹ También la Resolución 2106 (2013), párrafo 13.

³⁰ Resolución 2106 (2013), párrafo 7. [https://undocs.org/es/S/RES/2106\(2013\)](https://undocs.org/es/S/RES/2106(2013))

En el régimen de sanciones de Mali está incluida la violencia sexual como criterio de designación, aunque no tiene carácter autónomo. Resultaría aconsejable dárselo e incluir también la violencia de género como criterio de designación, como aparece en otros casos, por ejemplo, en el régimen de Somalia. Dada la conexión entre violencia sexual y otras formas estructurales de violencia contra la mujer, este paso nos parece fundamental.

Las sanciones, son una herramienta útil. Entre los beneficios que aportan podríamos referirnos a que la inclusión de estos crímenes como criterio de designación contribuye sin duda a darles visibilidad, lo que no resulta baladí en relación con estos delitos silenciados durante tanto tiempo. La visibilidad es mayor si se constituye en un criterio de designación autónomo. También se les puede atribuir ciertos efectos disuasorios. Además, hay que destacar que los grupos de expertos asociados a los comités de sanciones son uno de los mecanismos más sofisticados de investigación de los que dispone Naciones Unidas.

Pero las sanciones no son la panacea, también plantean problemas. En primer lugar, se puede argumentar que son cuanto menos una solución imperfecta propiciada por la inexistencia de un Estado de Derecho a nivel global. Desde la lógica del Estado de Derecho, sería aconsejable que las sanciones se adoptaran únicamente después de la sustanciación de un procedimiento judicial. En muchos casos estas medidas no están siendo efectivas y, desde luego, no se puede alcanzar a todos los perpetradores. La violencia sexual es un crimen que se comete de manera sistemática y estratégica en escenarios de conflicto y para dirimir las responsabilidades se requiere poner en marcha un sistema de justicia fuerte, que podría tener naturaleza transicional, dada la magnitud de la tarea. Recordemos que en la Resolución del Consejo de Seguridad 2106 (2013), se establece que el enjuiciamiento coherente y riguroso de los presuntos autores de delitos de violencia sexual, es un elemento central de la estrategia de prevención y disuasión.

La prevención

El eje de la prevención debe ser la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se trata de una labor compleja y a largo plazo, que requiere del trabajo con el Gobierno para impulsar las reformas legislativas necesarias. También es necesario referirse a la política de tolerancia cero en la actuación de los contingentes internacionales, que requiere de los Gobiernos el compromiso firme de formar adecuadamente a sus efectivos y de enjuiciar a los posibles perpetradores en caso de no conseguir prevenir los crímenes.³¹

Pero también es necesario trabajar con las organizaciones de la sociedad civil, y en particular con las organizaciones de mujeres, a las que se tiene que dotar de recursos suficientes. Es necesario dar voz a las organizaciones sociales lideradas por mujeres – otro de los ejes de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad. La Resolución 2106 subraya el importante rol que estas organizaciones y sus redes pueden desempeñar para ampliar la protección a nivel comunitario frente a los crímenes sexuales y para apoyar y ayudar a las supervivientes a acceder a la justicia y obtener reparación. En esta Resolución también se pedía un reforzamiento de la red de asesores de protección de mujeres, compuesta en la actualidad por 21 asesores, desplegados en 7 escenarios. A la hora de documentar los crímenes es muy importante trabajar con organizaciones de mujeres, que facilitan el acceso a las víctimas. La labor de estas organizaciones también es fundamental para lograr una verdadera transformación de las pautas estructurales que subyacen a la violencia sexual en los conflictos. Y el valor del trabajo que están realizando para atender a las víctimas está fuera de toda duda. Con el apoyo de ONU Mujeres y la financiación de Alemania, Países Bajos y Suecia, se están desarrollando iniciativas muy interesantes como las Casas de Paz, espacios abiertos en el Norte del país, donde las mujeres

³¹ En el caso de Mali se han reportado casos en este sentido <https://www.bbc.com/news/world-africa-24272839>

de distintos grupos étnicos se reúnen para resolver los conflictos locales, intercambiar experiencias y reforzar la cohesión social. Se pretende también facilitar el empoderamiento económico de las mujeres y su participación en los procesos de toma de decisión a nivel local. Entre las labores que realizan se incluye también la documentación de crímenes sexuales.

Se debe seguir fomentando la interacción y los proyectos conjuntos con organizaciones locales. Además también se debería promover y facilitar la participación de líderes locales, y de sus organizaciones y plataformas en todos los espacios donde puedan interactuar con las autoridades globales, regionales y locales encargadas de ejecutar las estrategias antiterroristas. Se debe reconocer a las mujeres y sus organizaciones como actores estratégicos, porque como declaraba el Comandante español del Mando de Operaciones – Teniente General Fernando López del Pozo -: “las mujeres son muy necesarias para hacer el diagnóstico en zona de conflicto y para buscar soluciones”.³²

En período electoral, en Mali han funcionado las *Women Situation Rooms (Femmes Salles de Gestion de Crise)*,³³ que también podrían operar para prevenir y documentar la violencia sexual, así como para organizar la asistencia a las víctimas. La Red de Puntos Focales sobre Mujeres, Paz y Seguridad, impulsada por España y que celebró su primera reunión en Alicante en abril de 2017, es igualmente una buena plataforma de cooperación e intercambio y, de hecho, se concibe como una herramienta para, entre otros objetivos, identificar y promover las alianzas con la sociedad civil y las organizaciones locales que trabajan en el área Mujeres, Paz y Seguridad. Es relevante que también se hace referencia a la facilitación de la integración entre la

³² Discurso del Comandante Fernando López del Pozo en la inauguración del Foro: Diálogos de Mujeres por la Paz en el Mediterráneo, celebrado en Alicante el 6 de febrero de 2019. Organizado por la Generalitat valenciana, la Fundación Mujeres por África y Casa Mediterráneo.

³³ African Union Commission, Implementation of the Women, Peace and Security Agenda in Africa, 2016, p. 33.

Agenda Mujeres, paz y Seguridad y las estrategias para prevenir y erradicar el extremismo violento.³⁴

También nos parece que hay que promover la investigación y la enseñanza sobre la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, que en el caso de Mali se realiza en la *Ecole de Maitien de la Paix*. Es desafortunado que nuestro país no figure entre los 6 Estados que patrocinan esta escuela, porque sería muy conveniente – dada la repercusión directa de la situación en el Sahel Occidental en nuestra seguridad -, que participáramos con más compromiso en esta Institución, cuya función es reforzar las capacidades de los Estados africanos para mantener la paz y la seguridad. En esta dirección apunta el Marco de Cooperación de la RESG y la Unión Africana, al que nos hemos referido, que señala la necesidad de cooperar para ampliar y difundir el conocimiento y la investigación sobre distintos aspectos relativos a la violencia sexual en los conflictos, como base para la acción política.³⁵

Adicionalmente al trabajo con la sociedad civil, también resulta esencial la aproximación a los actores no estatales partes en el conflicto, tal y como se establece en las Resoluciones del Consejo de Seguridad 1888 (2009), 1960 (2010) y 2106 (2013). Con estos actores, la RESG trata de firmar planes de acción o comunicados, en los que se comprometen a erradicar la violencia sexual. También hace hincapié en este punto el Marco de Cooperación con la Unión Africana. En el caso de Mali, la Coordinadora de los movimientos de Azawad ha firmado un plan de acción para acabar con el reclutamiento y la violencia sexual en el caso de los niños (*Informal Expert Group on Women and Peace and Security. Summary of the meeting on Mali, 4 May 2017, S/2017/626, p. 3*). Esta es una de las vías recomendadas también por el Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad (Grupo 2242).

³⁴ Comunicado Conjunto de lanzamiento de la Red, septiembre de 2016, disponible en: <https://www.spainun.org/2016/09/comunicado-conjunto-sobre-el-lanzamiento-de-la-red-de-puntos-focales-nacionales-de-mujer-paz-y-seguridad/>

³⁵ Apartado i).

Reflexiones Finales

La Representante Especial del Secretario General para la Violencia Sexual en los Conflictos ha basado su estrategia en tres pilares: convertir la cultura de impunidad en una cultura de disuasión; considerar la desigualdad de género estructural como una causa profunda de la violencia sexual en tiempos de guerra y de paz; e impulsar la apropiación local y el liderazgo local para conseguir dar una respuesta sostenible a los supervivientes, empoderando a la sociedad civil y a los defensores de los derechos de las mujeres.

La situación en el Sahel Occidental y más particularmente en Mali demuestra el acierto de esta estrategia. Frente a planteamientos más soberanistas, a la hora de luchar contra los crímenes sexuales en conflicto y postconflicto, se debe dar prioridad a un enfoque liberal, en el que la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad se concibe sobre todo como un mandato de Derechos Humanos. Las estrategias principalmente securitarias resultan manifiestamente insuficientes, incluso en este tipo de escenarios en que la violencia sexual aparece asociada al terrorismo extremista.

Tal y como señala la RESG, es necesario acabar con la impunidad a través de medidas que también favorezcan la disuasión, lo cual requiere mejorar el acceso a la justicia de las supervivientes. Además se debe trabajar en favor de la igualdad, lo que resultará fundamental para prevenir y erradicar definitivamente este tipo de violencia. En el Sahel Occidental el desafío es enorme, porque la situación de partida es de una profunda desigualdad consagrada en el ordenamiento jurídico. Y, por último, es fundamental trabajar con las mujeres y con sus organizaciones. Este trabajo implica un reconocimiento de la valiosa contribución que ya están realizando y conduce a su empoderamiento, ingrediente fundamental de una paz estable y duradera.

Mujeres, Paz y Seguridad: una mirada desde la movilidad en el Sahel

Gemma Pinyol-Jiménez*

Introducción

En su inceptión inicial, la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad no hace mención explícita a las migraciones ni a la movilidad de las personas, pero en el informe de apoyo de la Secretaría General de Naciones Unidas (NNUU 2002) en el marco de la aprobación de la resolución 1325, se exploran algunas cuestiones en las que se señala el vínculo entre mujeres en movimiento, conflictos y paz. El objetivo de esta nota es apuntar, sin ánimo de exhaustividad, algunas consideraciones que pueden identificarse como claves para garantizar el rol de las mujeres en cuestiones de seguridad, especialmente en términos de seguridad humana. En este sentido, y centrandolo las cuestiones de discusión en la región del Sahel¹, el texto se aproxima a las mujeres migrantes, las mujeres refugiadas y desplazadas internas (IDPs), el tráfico de personas y el rol de las mujeres de la diáspora en la construcción de espacios de paz y seguridad en origen.

*Las opiniones expresadas por la autora son personales y no reflejan necesariamente la posición del Gobierno de España.

¹ Se habla aquí de Sahel para hacer referencia al grupo G5 Sahel que incluye Burkina Faso, Chad, Mali, Mauritania y Níger.

Mujeres en movimiento: migrantes en el Sahel

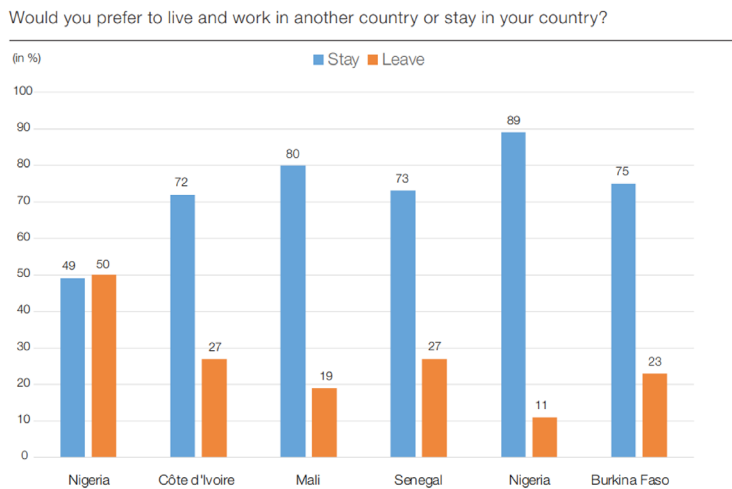
Los movimientos migratorios de personas procedentes de África subsahariana hacia territorio europeo han ido adquiriendo relevancia, y atención mediática, en los últimos tiempos. Pero la percepción que se tiene de los mismos no siempre coincide con la información que proporcionan los datos.

Es cierto que la región de África Occidental se ha convertido en una de las regiones más móviles del mundo (OCDE 2017), siendo ocho de los 10 países que mayor crecimiento migratorio han tenido desde 2010 de la región. Este incremento de la movilidad ha supuesto nuevas dinámicas migratorias, con nuevos países de origen, tránsito y destino, pero con la característica de ser principalmente intrarregional. Es decir, si bien es cierto que se han incrementado los flujos, también hacia Europa, lo cierto es que se trata de un flujo mucho menor que el de la movilidad intrarregional. El número de personas procedentes de África occidental que se dirigen al continente europeo es diez veces menor que las que se mueven dentro de la región.²

² Charrière, F. and M. Frésia (2008), West Africa as a Migration and Protection Area, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), www.refworld.org/docid/4a277db82.html

En este sentido, parece necesario apuntar dos cuestiones clave. Las migraciones no son la opción mayoritaria ante el deterioro de las condiciones de vida en muchos países del Sahel. Y cuando se producen, estas migraciones no tienen como destino prioritario el continente europeo. De hecho, algunos estudios confirman que, en la mayoría de países del Sahel, sólo una de cuatro personas emigraría si tuviera la oportunidad de hacerlo y principalmente a países de la región.⁴

Figura 4. Preferencias migratorias por país



Source: Bureau of Intelligence and Research/Office of Opinion Research (INR/OPN) surveys, December 2016-January 2017.

Fuente: Kirwin&Anderson 2018

Las migraciones en el Sahel tienen una clara distinción por sexo: mientras los hombres son los que mayoritariamente viajan al exterior –cerca del 80% de los migrantes procedentes de esta

⁴ Carbone, G. (Ed.) (2017) Why People Migrate. Milano: Ledizioni LediPublishing; Kirwin, M. & Anderson, J. (2018) "Identifying the factors driving West African migration", West African Papers, N°17, OECD Publishing, Paris.

región hacia Europa eran hombres⁵, las mujeres protagonizan el abandono del campo hacia los núcleos urbanos, especialmente hacia Níger.⁶ Estos procesos migratorios suponen cambios estructurales notables en los países de la región, y tiene consecuencias de distinta índole, tanto económicas como sociales. De manera breve, se apuntan dos que son clave al hablar de mujeres, seguridad, paz y desarrollo.

En primer lugar, el trayecto migratorio para las mujeres es mucho más peligroso que el de sus compañeros de viaje. Las migraciones transaharianas (y en el propio Sahel) tienen una importante dimensión irregular, y en muchas ocasiones están facilitadas por redes más o menos organizadas de pasadores (*smuggling*).⁷ En estas rutas, las mujeres son objeto de violaciones sistemáticas de sus derechos y de su seguridad, una situación que también se da en los centros de detención que existen en los países por los que pasen (el caso de Libia sería el más extremo, pero no el único), que no cumplen las mínimas condiciones de seguridad. Muchas otras acaban pereciendo en el desierto o en el Mediterráneo.

En segundo lugar, tanto la emigración masculina hacia otros países como las migraciones femeninas hacia centros urbanos han supuesto grandes cambios en las estructuras familiares en el Sahel. Cada vez son más las unidades familiares encabezadas por una mujer, y aunque la mayoría trabaja (la tasa de empleo de las mujeres en África Subsahariana en 2017 era del 59,3% según la Organización Internacional del Trabajo), lo hacen en la economía informal. Además de trabajos precarios y mal pagados, las mujeres cabeza de familia son percibidas como actores secundarios y muchas de ellas se encuentran limitadas en sus funciones por un contexto hostil que no las reconoce como

⁵ Pauwels, A. & Parkes, R. (2017) "The refugee-development nexus." EUISS Brief No2. February.

⁶ Boyer, M. & Deubel, T. (2016) Gender, Markets and Women's Empowerment: Sahel Region Case Studies in Mali, Niger and Chad. World Food Programme, Gender, Markets and Women's Empowerment: Sahel Region.

⁷ Zoubir, Y.H. (2017) "Security Challenges, Migration, Instability and Violent Extremism in the Sahel". IEMed. Mediterranean Yearbook 2017. Barcelona: IEMed.

interlocutoras, dificultando su interacción social y su desarrollo personal.⁸

Desplazamientos forzados: refugiadas y IDPs en el Sahel

Según la OCHA⁹ alrededor de 4,2 millones de personas están desplazadas en el Sahel, un millón más que en 2018, debido a la escalada de violencia armada en partes de Mali, a través de la Cuenca del Lago Chad y la región de Liptako-Gourma (las regiones fronterizas de Burkina Faso, Mali y Níger). El número de desplazados internos en Malí se ha triplicado a alrededor de 120.000. La región de la Cuenca del Lago Chad está experimentando sus niveles más altos de desplazamiento forzado, con 2,7 millones de personas desarraigadas de sus hogares, mientras que en Burkina Faso, más de 100,000 personas han sido desplazadas, más de la mitad de ellas desde principios de 2019.

La presencia de personas refugiadas en la región del Sahel no es nueva. Pero en los últimos años, se constata un aumento dramático en la escala y complejidad de la situación de las personas refugiadas en la región, entendiéndose que se trata de un desafío humanitario sin precedentes y de un reto de desarrollo para los países de origen y acogida de estas personas.¹⁰ La situación en este punto geográfico es especialmente compleja, pues a un contexto ya frágil y empobrecido se suman la llegada de numerosas personas en condiciones de extrema precariedad, que son atendidas con dificultades por los gobiernos de la región (especialmente en Chad y Níger).¹¹

⁸ Bossard, L. (2018) "Sahelian women, both central and marginal". Tribune. Ideas4Development.

⁹ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Press%20Release%20_%20UN%20Sahel%20_%20PERSISTENT%20NEEDS%20IN%20SAHEL%2C%20CONFLICT%20DRIVING%20MASSIVE%20DISPLACEMENT%206%20March%2019.pdf

¹⁰ Losada Fernández, A. (2018) "El Sahel: un enfoque geoestratégico". ARI 95/2018. Madrid: Real Instituto Elcano; World Bank Group (2017) Sahel Refugees: The Human Face of a Regional Crisis. AFCW3 Economic Update. Fall 2017.

¹¹ Davitti, D. & Ursu, A-E. (2018) "Why Securitising the Sahel Will Not Stop Migration". FMU Policy Brief No. 02/2018.

Figura 6. Movimientos forzados de población en el Sahel



SAHEL CRISIS Population Movement

As of 14 May 2019



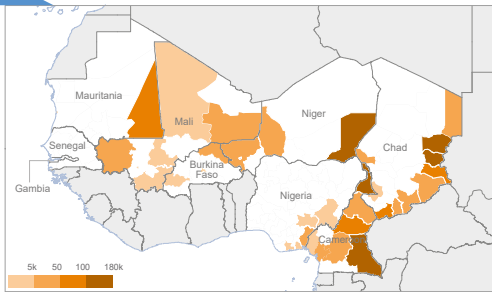
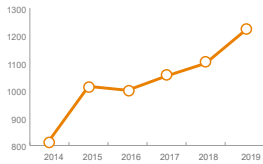
Across the Sahel, more than 6.7 million people are grappling with the effects of forced displacement. An upsurge in armed violence in parts of Burkina Faso, Mali and Niger as well as persistent conflict across the Lake Chad Basin and the Central African Republic continue to uproot people from their homes, increase suffering and hinder their return.

Refugees



1.17 million

In thousand

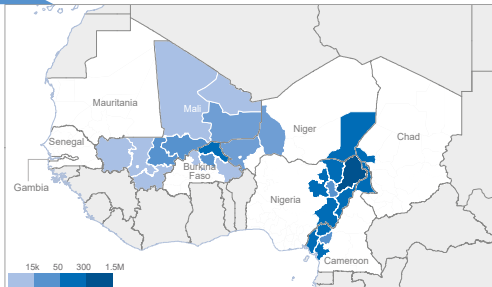
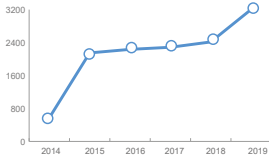


Internally Displaced Persons (IDPs)



3.21 million

In thousand

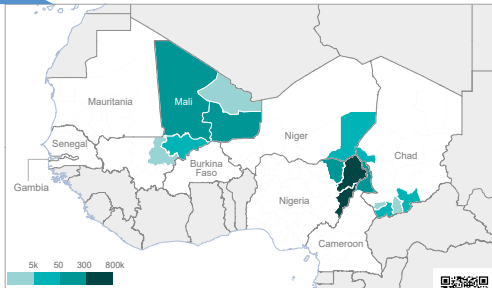
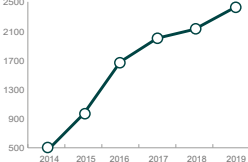


Returnees (former IDPs and Refugees)*



2.33 million

In thousand



Sources: OCHA, UNHCR, IOM, Government, SRP, HRP, Country Plans. *Also including returnees fleeing from CAR and Nigeria who remain internally displaced in their home countries (Cameroon, Chad, Niger) Contact: rowca-imu@humanitarian.id www.unocha.org www.reliefweb.int The boundaries and names shown and designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations



Fuente: OCHA 2019

En este contexto de vulnerabilidades, las mujeres y las niñas lo son también en razón de su género. Si en el trayecto de huida las mujeres pueden ser víctimas de abusos y vulneraciones de derechos, la llegada a los campos de refugio no siempre supone el fin de estas situaciones. Con familias separadas por la huida, en campos de refugiados en los que la vida es precaria y la actividad reducida, en campos en los que los accesos a los servicios y bienes básicos no están suficientemente garantizados para las mujeres y las niñas (por ejemplo, acceso a servicios de salud reproductiva, o a productos de higiene femenina, etc.), estas acaban siendo víctimas de discriminaciones, violencias y explotación, que ponen en riesgo sus vidas, su seguridad personal y su salud física y mental. En los procesos de retorno, no es raro que las mujeres sean obligadas a retornar a entornos en los que continúan siendo víctimas de violencia de género y discriminación, o obligadas a seguir casadas con maridos violentos para no perder su visado o el derecho a retornar.¹² El concepto de país seguro, para muchas mujeres, no significa nada en cuanto viven un infierno doméstico.

La situación de las personas refugiadas es siempre de extrema vulnerabilidad y precariedad, especialmente en contextos económicamente desfavorecidos. Las mujeres, adolescentes y niñas comparten el mismo trauma que el resto de la población refugiada, pero también son objeto de formas específicas de violencia y abusos que no deben desconocerse ni desatenderse.

La necesidad de luchar contra la trata y explotación de personas

La trata de personas es una de las violaciones de Derechos Humanos más graves del mundo moderno, que genera grandes beneficios para los traficantes mediante la adquisición y explotación de seres humanos por medios inadecuados, como la

¹² NNUU (2002) Women, Peace and Security. Study submitted by the Secretary-General pursuant to Security Council resolution 1325 (2000). Naciones Unidas.

fuerza, el fraude o el engaño. Las mujeres y las niñas objeto de trata se enfrentan a un deterioro grave de su salud física y mental, y en particular a problemas de salud reproductiva debidos a violaciones, abusos sexuales, infecciones de transmisión sexual (incluido el VIH/SIDA), traumas y embarazos no deseados.

En África, Naciones Unidas lleva años apuntando con preocupación el crecimiento de esta actividad ilícita e ilegal, que en el Sahel recupera las viejas rutas de las caravanas de esclavos.

A modo de conclusión

La movilidad en la región del Sahel ha crecido en los últimos años de manera evidente, incrementándose las rutas migratorias que tienen como destino, principalmente, los propios países de la región y otros países africanos. El espacio europeo se ha convertido también en un destino preferente, pero básicamente a través de flujos de carácter irregular, seguramente debido a la falta de vías de acceso legales. Las perspectivas demográficas en la región de Sahel auguran unos índices de crecimiento poblacional considerables, lo que puede servir para augurar un incremento de las dinámicas migratorias en la región. Si el escenario no cambia radicalmente, esta movilidad tendrá principalmente carácter intrarregional, con flujos comparativamente menores en dirección a otras regiones africanas y al continente europeo.

Parece oportuno apuntar que la movilidad desde los países del Sahel está relacionada con la búsqueda de nuevas oportunidades económicas, pero también y especialmente debido a la cronificación de conflictos, violencias y espacios de vulneración de derechos, y que la movilidad futura estará altamente vinculada al deterioro medioambiental. Es imprescindible que se reconozca la importancia de las políticas ambientales para el desarrollo de los países africanos, y su impacto en la movilidad de las personas, pues el vínculo migraciones-cambio climático será uno de los que mayores retos afrontará en un futuro próximo.

Para garantizar la seguridad de la movilidad voluntaria, es imprescindible apostar por políticas migratorias que superen la

mirada securitaria y ofrezcan soluciones alternativas. Las cifras de los últimos años confirman que las intensidades de los flujos migratorios no se han reducido sustancialmente, pero sí que han convertido las rutas migratorias en más peligrosas al derivarlas hacia la irregularidad, y dejarlas en manos básicamente de redes de tráfico de personas.

Garantizar espacios pacíficos y seguros, donde no haya conflictos pero tampoco haya vulneraciones de derechos, y ambientalmente sanos serán los retos más importantes si se quieren minimizar los movimientos forzados de población. Poner la seguridad humana en el centro del debate parece necesario para evitar la movilidad involuntaria.

En todos los procesos migratorios del Sahel, forzados o voluntarios, las condiciones de viaje de las mujeres se complican sustantivamente. Los abusos y vulneraciones sistemáticas de derechos se han convertido en habitual, no sólo en los trayectos, sino también en los campos de refugiados o en los campos de detención en los países de tránsito. Es imprescindible avanzar en la protección de los derechos de las mujeres en movimiento, pero también en la atención a sus derechos y necesidades en los alojamientos, sean de carácter temporal o permanente. En este sentido, por ejemplo y en relación con los campos de personas refugiadas, es especialmente necesario aumentar la participación de mujeres en la planificación y gestión de la vida en estos campos, para atender las prioridades y necesidades de las mujeres y las niñas, ofrecer una correcta distribución de suministros y garantizar su seguridad física y mental.

La lucha contra el tráfico y la trata de personas también es un reto clave para los países del Sahel, y un espacio de colaboración evidente entre los países de la región y los socios europeos. Los países de la Unión Europea son destino prioritario de las redes de tráfico con fines de explotación sexual y laboral, y es evidente que es imprescindible avanzar de manera más resolutiva en luchar contra esta actividad ilegal y contraria a los Derechos Humanos.

Parece, a su vez, importante fortalecer el rol de las mujeres que, sin emprender un proyecto migratorio o sin que el mismo sea de carácter internacional, se convierten en las cabezas de familia. Avanzar en la lucha contra las discriminaciones diarias a las que se enfrentan es imprescindible, y en el apoyo de estas mujeres y sus familias se avanza también en la igualdad de género en los países de origen.

En este ámbito, y en el de la promoción del papel de las mujeres en las iniciativas de establecimiento de la paz y prevención de conflictos, el papel de las diásporas puede ser clave. De hecho, también puede serlo en proporcionar información veraz y creíble sobre los riesgos de emprender un viaje migratorio de carácter irregular o mediante las redes de traficantes. Las mujeres en la diáspora pueden ser un instrumento clave en la construcción de escenarios de paz, seguridad y convivencia. Las mujeres en la diáspora pueden tejer alianzas con mujeres en países de origen y tránsito para trabajar conjuntamente en la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer, también en situaciones de emergencias humanitarias, y en la promoción de acciones y políticas proactivas que mejoren en empoderamiento y participación económica de las mujeres en las economías locales. Explorar y potenciar el papel de las mujeres en las diásporas puede ser una contribución clave para facilitar y reforzar su papel en sus comunidades de residencia, y también para avanzar en la creación de espacios de paz, seguridad y desarrollo en el Sahel.

Coda: una Agenda eficaz
y sostenida



España está firmemente comprometida con la puesta en marcha de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, trabajando con la colaboración de la sociedad civil y de las organizaciones de mujeres. Casi veinte años después de la adopción de la Resolución 1325, todavía existen enormes retos para garantizar que las mujeres desempeñen su papel crucial en todos los ámbitos de la vida pública y participan en condiciones de igualdad en los procesos de toma de decisiones. Varias orientaciones son fruto de esta reflexión:

- Es clave insistir en la consideración de las mujeres como agentes de construcción de paz, más allá de la consideración de las mujeres únicamente como víctimas en situaciones de conflicto. Hay que seguir avanzando en el pilar de participación de la Agenda, tal y como se establece de forma prioritaria en la Resolución 2242.
- Es necesario seguir trabajando en un enfoque integrado basado en la coherencia entre las actividades en los ámbitos de la política, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, incluida la igualdad de género, el Estado de Derecho y la justicia.¹
- Interrelacionar las políticas nacionales que implican objetivos y medidas de la Agenda, como el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con fines de explotación sexual, la Estrategia contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave o el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades.
- Es importante relacionar la Agenda con otras agendas a nivel internacional, en particular, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los compromisos derivados de

¹ Preámbulo de la Resolución 2122 (2013) del CSNU

la Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer o la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

- ❑ Es necesario integrar todos los elementos de la Agenda que estén vinculados con la cooperación al desarrollo y la acción humanitaria, en los instrumentos de planificación y en las estrategias o programas regionales y tratar de que esas actuaciones sean complementarias y tengan un efecto catalizador.
- ❑ La integración sistemática de esta Agenda también se debe realizar a través de los acuerdos estratégicos con las organizaciones internacionales con las que la AECID trabaja (las cuestiones de MPS se han incorporado en el marco de asociación estratégico firmada con ONU Mujeres). Más allá de las actuaciones ad hoc que se han desarrollado, la Agenda debería constituirse como elemento prioritario en la relación con cualquiera de esas organizaciones, ya se trate de ONU Mujeres, el FNUAP, el PNUD, UNICEF, OCHA, el PMA.
- ❑ Desde el punto de vista de la cooperación bilateral, los marcos de asociación país o los acuerdos de nueva generación, en el caso de los países de cooperación avanzada, podrían ser una herramienta eficaz para impulsar la Agenda y el apoyo a los socios de cooperación en la aplicación nacional de la misma.
- ❑ La sociedad civil juega un papel clave en la aplicación práctica de esta Agenda. Se debe seguir fomentando la interacción y los proyectos conjuntos con organizaciones locales.
- ❑ En las zonas prioritarias del Sahel, África Occidental, norte de África y Oriente Medio se deben desarrollar actuaciones que encuadradas específicamente en la Agenda con una apuesta sistemática por este tipo de proyectos en conexión

con otras líneas de trabajo como el fortalecimiento institucional.

- ▣ Las estrategias regionales pueden ser clave para integrar la perspectiva de género y la Agenda de acuerdo con las necesidades de cada región.
- ▣ Es importante integrar esta dimensión en las estrategias geográficas que se diseñen en un futuro, como la Estrategia para el Sahel, región prioritaria de cooperación. Cabría considerar en este ámbito un posible apoyo a la Plataforma de Mujeres del G5-Sahel, creada el pasado mes de octubre en Niamey.

Autores

Alicia Cebada Romero

Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad Carlos III (Madrid)

Hélène Marie Laurence Ilboudo/Marchal

Ministra de la Mujer, la Solidaridad Nacional, la Familia y la
Acción Humanitaria de Burkina Faso

Gemma Pinyol-Jiménez

Directora de Políticas Migratorias y Diversidad de Instrategies
Investigadora Asociada del Grupo de Investigación Interdisciplinar
sobre Inmigración
Universitat Pompeu Fabra (Barcelona)

María Solanas

Directora de Programas
Real Instituto Elcano

OXFAM Intermón

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Ministerio de Defensa

Ministerio del Interior

Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades

**Departamento de Seguridad Nacional del Gabinete de la
Presidencia del Gobierno**



DSN

www.dsn.gob.es