

Conseguir la igualdad para generar paz:

Una guía de acción y planificación sobre las mujeres,
la paz y la seguridad (RCS 1325)



El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer promueve la investigación aplicada sobre género, facilita el intercambio de información y apoya el aumento de capacidad mediante el establecimiento de redes de contacto y alianzas con agencias de la ONU, gobiernos, el mundo académico y la sociedad civil.

Conseguir la igualdad para generar paz: Una guía de acción y planificación sobre las mujeres, la paz y la seguridad (RCS 1325)

Autor principal: Kristin Valasek

Investigador y autor contribuyente: Kaitlin Nelson

Diagramado por: Andrés Taborga

Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW)

César Nicolás Penson 102-A

Santo Domingo, República Dominicana

Tel: 1-809-685-2111

Fax: 1-809-685-2117

E-mail: info@un-instraw.org

Página Web: <http://www.un-instraw.org>

Copyright 2006

Todos los derechos reservados

Las opiniones expresadas son las de los/las autores/as y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas ni del INSTRAW.

Las designaciones usadas y la presentación de datos no implica de ninguna manera la expresión de una opinión de parte del Secretariado de las Naciones Unidas o del INSTRAW sobre el estado legal de un país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Tabla de contenidos

Resumen	i
Lista de abreviaciones	v
I. Introducción	1
1. Sobre las cuestiones de mujeres, paz y seguridad	2
2. ¿Por qué crear un Plan de acción de MPS?	5
3. Síntesis global de las políticas y planificación de MPS	7
II. Fundamentos teóricos	18
1. Separación vs. Integración	18
2. Aprender de los Planes de acción de igualdad de género	21
3. Métodos de planificación: combinar la planificación estratégica, participativa y el análisis de género	23
<i>Planificación estratégica</i>	23
<i>Planificación participativa</i>	24
<i>Análisis de género y socioeconómico</i>	24
III. ¿Cómo crear un Plan de acción de MPS?	29
1. Fortalecimiento de la voluntad política: Incidencia y concienciación	30
2. Organización	33
3. Plan de planificación: Términos de referencia	36
4. Evaluaciones de MPS	36
5. Planificación de reuniones/talleres	40
6. Redacción del Plan de acción	45
IV. Conclusiones: Hacia la ejecución	53
Anexos	
A) Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad	57
B) Información de contacto para el Plan de acción nacional de MPS	60
C) Recomendaciones con respecto al Plan de acción nacional de la RES/1325 por el Centro para la Igualdad de Género en Noruega	64
D) Recomendaciones con respecto al Plan de acción nacional de Canadá sobre la ejecución de la Resolución 1325	67

Resumen

¿Qué se debe hacer para pasar de la teoría a la práctica? Hoy en día, uno de los mayores retos del desarrollo es llevar la política a la práctica. Esto se evidencia especialmente en el contexto de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, donde los compromisos suscritos a nivel nacional e internacional no son consonantes con la realidad cotidiana de las mujeres.

Esta guía examina uno de los pasos cruciales en el camino hacia la aplicación plena de las leyes vigentes, a saber, la formulación y ejecución de políticas y planes concretos. Más específicamente, se concentra en la creación de planes de acción sobre cuestiones de mujeres, paz y seguridad (MPS).

El propósito de esta guía es facilitar el desarrollo de planes de acción realistas en materia de mujeres, paz y seguridad mediante sugerencias de buenas prácticas, recomendaciones específicas y un proceso modelo de seis pasos. Esta guía está diseñada como un recurso para gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) que estén interesados en formular planes y políticas para abordar el tema de las mujeres, la paz y la seguridad.

Sobre las cuestiones de mujeres, paz y seguridad

Las mujeres, las niñas y los niños difieren en su experiencia y en la participación en el contexto del conflicto armado, mantenimiento y creación de paz y reconstrucción. Las mujeres y las niñas, en particular, se han convertido en blancos estratégicos del conflicto armado. Sin embargo, en lugar de describirlas como víctimas indefensas de la guerra y la violencia, cabe reflexionar sobre los importantes papeles que desempeñan como combatientes, creadoras de la paz, autoridades políticas y activistas.

Las mujeres continúan siendo excluidas de cargos decisorios en el área de la paz y la seguridad. Como respuesta a esta realidad, se han emitido numerosas llamadas a la acción. Dos de las demandas principales son la participación plena y equitativa de las mujeres y la transversalización de género en todas las iniciativas de paz y seguridad. Por otro lado, la llamada a la aplicación de las tres "P" está ganando cada vez más terreno: **P**revención del conflicto, **P**articipación de las mujeres en la paz y seguridad, y **P**rotección de civiles con consideración de las necesidades específicas de mujeres, hombres, niñas y niños.²

A ese respecto, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad (2000) es uno de los mandatos internacionales más importantes. Esta resolución innovadora aboga por la participación plena y equitativa de las mujeres en todas las iniciativas de paz y seguridad, junto con la transversalización de las cuestiones de género.

Pese a que han transcurrido casi seis años desde su adopción, la ejecución de la RES/1325 ha sido incoherente, con resultados variables. No fue sino hasta hace poco que se pusieron en marcha iniciativas para redactar planes de acción destinados a la aplicación eficaz de la resolución y, en estos momentos, existe un creciente debate en torno a la utilidad de esos planes, así como preguntas prácticas sobre el proceso de formulación y ejecución.

¿Por qué crear un Plan de acción de mujeres, paz y seguridad?

Como Estados Miembros de las Naciones Unidas, debemos contemplar la posibilidad de desarrollar planes de acción nacionales y estrategias coordinadas respecto de la ejecución de la Resolución 1325

– Declaración de Canadá ante el Consejo de Seguridad de la ONU (2005)

2. Grupo de Trabajo sobre la Mujer, Paz y Seguridad, et al., "Report on Security Council Roundtable: Peace Support Operations: Consolidating Progress and Closing Gaps in the Implementation of UNSC Resolution 1325" (Nueva York: NGOWG, julio de 2004).

Aunque a escala mundial abundan las iniciativas en materia de mujeres, paz y seguridad, los mandatos como la RES/1325 no se están ejecutando de manera sistemática ni sostenible. La creación de un plan de acción puede ofrecer el marco necesario para analizar la situación, consultar con aliados e iniciar acciones estratégicas. Más específicamente, las ventajas de crear un plan de acción pueden suponer mayor:

- **Integridad**
- **Coordinación**
- **Creación de conciencia**
- **Propiedad**
- **Rendición de cuentas**
- **Monitoreo y evaluación**

Síntesis global de las políticas y planificación de MPS

Si bien las políticas y la planificación que implican las cuestiones de mujeres, paz y seguridad han existido desde hace tiempo, con la promulgación de la RES/1325 como mandato internacional vinculante se ha registrado una creciente demanda de políticas y planes de acción específicos.

Esta demanda, generada principalmente por la movilización e incidencia de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, ha motivado la creación de una multiplicidad de políticas y planes de mujeres, paz y seguridad en el ámbito institucional, nacional y regional. En lugar de crear planes de acción separados para la RES/1325, la resolución se ha integrado a las leyes y políticas nacionales en países como Colombia, Israel y Fiji.

Por otra parte, Dinamarca, el Reino Unido, Noruega, Suecia, Canadá y Suiza han decidido crear planes de acción nacionales para la Resolución 1325. Dentro del sistema de la ONU, recientemente se lanzó un *Plan de acción sistémico para la ejecución de la Resolución 1325*. Además, el Departamento para Asuntos de Desarme, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz tienen planes de acción de género individuales. A escala regional, organizaciones desde la Unión Europea hasta la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo han aprobado resoluciones y creado planes de acción de MPS.

Aprender de los Planes de acción de igualdad de género

Es importante comprender que aunque en esta coyuntura existen muy pocos planes de acción que abordan el tema de mujeres, paz y seguridad, los planes de acción de género han existido desde 1975. Las lecciones que podemos aprender a partir de un breve análisis de los planes de acción de equidad de género son de sumo valor a fin de evitar los mismos escollos y replicar los logros.

Para sintetizar las numerosas recomendaciones recopiladas a través de años de planes de acción de género, los planes de acción de MPS futuros deberían incluir:

1. **Objetivos realistas para el futuro próximo que puedan ser monitoreados y evaluados.**
2. **Un claro entendimiento de las responsabilidades específicas, los recursos necesarios y los calendarios.**
3. **La participación y responsabilidad compartida de líderes y representantes de todas las áreas y divisiones de la institución/organización.**

¿Cómo crear un Plan de acción de mujeres, paz y seguridad?

El proceso de planificación variará sustancialmente en función de la clase y cantidad de actores participantes, del contexto nacional, regional o comunitario específico, y de los recursos disponibles. No hay un proceso de planificación genérico ni un plan de acción modelo; no obstante, esta guía es una introducción a los pasos básicos.

Tres metodologías básicas sirven de base para las prácticas y procedimientos de planificación que se sugieren en esta guía: planificación estratégica, planificación participativa y análisis de género/socioeconómico.

1. Fortalecimiento de la voluntad política: Incidencia y concienciación

Informar y educar a los entes decisorios y al público en general sobre las cuestiones de MPS a fin de crear una base de apoyo resulta crucial para la ejecución exitosa de un plan de acción en el futuro.

Las campañas mediáticas, volantes, talleres, grupos de debate, entre otros, son iniciativas eficaces para aumentar la conciencia y el apoyo a las cuestiones de mujeres, paz y seguridad. Este primer paso no tiene un plazo de cumplimiento riguroso. Lo ideal es que este proceso continúe durante y después de que se haya formulado el plan de acción.

2. Organización

Una vez que se haya establecido el impulso y la voluntad política mediante la concienciación y el trabajo de incidencia, los aliados clave pueden aunar fuerzas y lanzar iniciativas dirigidas a crear un plan de acción de MPS.

En el ámbito mundial, uno de los pasos más importantes para hacer frente a las cuestiones de MPS y/o la RES/1325 ha sido reunir a individuos de distintas organizaciones para luego formar organizaciones coordinadoras o redes de información formales. A menudo, estos grupos de colaboración están compuestos principalmente por las ONG dedicadas al trabajo sobre género, mujeres, paz y desarrollo, aunque también existen ejemplos de comités que cuentan con representantes gubernamentales, del mundo académico y de la sociedad civil.

Uno de los primeros pasos que debe dar el gobierno u organización es establecer un grupo de trabajo interagencial/interdepartamental/interministerial a efectos de poner en marcha y vigilar el proceso de desarrollo de un plan de acción.

3. Estrategia de planificación: Términos de referencia

El grupo de trabajo interagencial puede empezar por tomar pasos concretos para idear un plan de acción, celebrando una reunión donde se formule un "estrategia de planificación". En esta reunión se deberían obtener los términos de referencia para desarrollar un plan de acción de MPS. En esta fase, resulta esencial la obtención de fondos y la creación de un presupuesto preliminar para preparar y ejecutar el plan de acción. Todos los actores deberían tener una idea precisa de las restricciones presupuestarias y las limitaciones resultantes incluso antes de que empiece el proceso formalmente.

4. Evaluaciones de MPS

Uno de los pasos esenciales en el desarrollo de un plan de acción de MPS es la realización de una evaluación o auditoría del contexto general de cuestiones de mujeres, paz y seguridad (externa) y del gobierno o la institución en cuestión (interna). Una evaluación de MPS puede ayudar a identificar las áreas y objetivos prioritarios, y puede servir de base para la creación de indicadores y procesos de evaluación y monitoreo futuros.

5. Planificación de reuniones/talleres

Los métodos de planificación participativa son fundamentales a fin de crear un plan de acción que efectivamente represente y aborde las necesidades e intereses de todos los aliados. Además, con la intervención de actores de los distintos sectores de una institución o gobierno se puede forjar un sentido de propiedad colectiva, trabajo en equipo y responsabilidad.

Existen varios enfoques que suelen emplearse con frecuencia, entre ellos:

- Talleres de planificación separados para cada departamento o sector. En dichos talleres se desarrollan planes de acción básicos que posteriormente son consolidados en el plan de acción sistémico de la institución.
- Una serie de reuniones de planificación para el grupo de trabajo. El resultado final es un plan de acción integral para la institución.
- Un taller participativo en el que todos los aliados ofrecen sugerencias que, a la postre, son incorporadas por el grupo de trabajo en un proceso separado orientado al desarrollo del plan de acción.

6. Redacción del Plan de acción

Los componentes y extensión del plan de acción están supeditados al tipo de organización o país que lo desarrolle. Sin embargo, hay algunos puntos básicos que suelen incluirse en los planes de acción y que ayudan a producir un documento claro y conciso:

1. Introducción:

En esta sección se puede ofrecer una breve introducción a las cuestiones de mujeres, paz y seguridad y una descripción del proceso para desarrollar un plan de acción.

2. Fundamentos:

Aquí se debe hacer referencia a los mandatos de MPS, tales como la RES/1325, a la importancia de las mujeres, la paz y la seguridad y a cómo se relacionan con la institución o el estado en cuestión.

3. Objetivos a corto y largo plazo:

Examinando la importancia de los distintos mandatos de MPS y luego priorizando ciertas áreas de acción, se pueden fijar los objetivos a corto plazo.

4. Iniciativas específicas:

Las iniciativas deben estar directamente vinculadas con los objetivos y/o mandatos específicos contemplados en la RES/1325. Se debe designar el actor específico responsable de la ejecución, así como los indicadores, plazos y recursos (humanos, materiales y financieros).

5. Calendario:

Se puede incluir un calendario general para la realización del plan en su totalidad, un calendario para cada iniciativa específica o un calendario para el monitoreo y la evaluación.

6. Monitoreo y evaluación:

Además del calendario y los indicadores, se pueden añadir otros mecanismos de M&E, tales como la rendición anual de cuentas o la creación de un órgano de monitoreo.

7. Presupuesto:

Se precisa de un presupuesto exclusivo a fin de garantizar la ejecución concreta y sostenible de hasta el más modesto de los planes de acción.

Hacia la ejecución

La redacción y el lanzamiento de un plan de acción orientado a las mujeres, la paz y la seguridad no es más que el primer paso para llevar a la práctica la RES/1325. De no mediar una ejecución eficaz, el plan no será más que papel y tinta.

Entre los desafíos comunes en la aplicación de planes y políticas que abordan el tema de mujeres, paz y seguridad, figuran:

- **Financiamiento insuficiente**
- **Falta de voluntad política**
- **Falta de capacidad**
- **Falta de coordinación**
- **Monitoreo y evaluación inadecuados**

Para poder hacer cumplir los planes de acción de asuntos sobre mujeres, paz y seguridad de manera eficaz es fundamental tener presentes estos desafíos e invertir en iniciativas de concienciación, aumento de capacidad, coordinación, M&E e incidencia.

La responsabilidad de ir más allá de la concienciación sobre género y concretar acciones en ese sentido no recae únicamente sobre los Estados Miembros de las Naciones Unidas, sino también sobre individuos, organizaciones y países que trabajan en el área de la paz y seguridad. No basta con reconocer la existencia de la RES/1325: es hora de aplicar medidas concretas para implementar esta innovadora resolución. Crear un plan de acción de MPS es el primer paso para habilitar políticas internacionales como la RES/1325. El paso inicial camino a la igualdad de género, paz y seguridad para todos.