



Consejo de Seguridad

Distr. general
1 de octubre de 2015
Español
Original: inglés

Carta de fecha 1 de octubre de 2015 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de transmitirle una nota conceptual para el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre las mujeres y la paz y la seguridad, que se celebrará el 13 de octubre de 2015 (véase el anexo).

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Román Oyarzun



Anexo de la carta de fecha 1 de octubre de 2015 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas

Examen de alto nivel de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad: de la retórica a los resultados efectivos

Debate abierto del Consejo de Seguridad

13 de octubre de 2015

El debate abierto será presidido por Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno de España.

El Secretario General hará una declaración al comienzo del debate abierto.

Oradoras:

- Phumzile Mlambo-Ngcuka, Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
- Julienne Lusenge, Directora del Fondo para las Mujeres Congoleñas y Presidenta del Consejo de Administración de Solidaridad Femenina para la Paz y el Desarrollo Integral
- Yanar Mohammed, Presidenta de la Organización para la Libertad de las Mujeres en el Iraq

Van a cumplirse 15 años desde que el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1325 (2000), con la que puso de relieve el diferente impacto de los conflictos armados en las mujeres y las niñas, su exclusión de las actividades de prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, solución de conflictos y consolidación de la paz, y los inseparables vínculos existentes entre la igualdad de género y la paz y la seguridad internacionales. La resolución temática, aprobada al cabo de un decenio marcado por los fracasos del mantenimiento de la paz en Rwanda, Somalia y la ex-Yugoslavia, fue el resultado de la movilización activa de grupos de mujeres de todo el mundo tras la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, y de la enérgica determinación de algunos de los entonces miembros del Consejo.

Desde el año 2000 han ocurrido en el mundo importantes cambios. En menos de una década casi se ha triplicado el número de grandes conflictos violentos (véase A/70/357-S/2015/682, párr. 2) y también ha cambiado la naturaleza de los

conflictos¹: los ciclos de fragilidad e inseguridad han ganado arraigo en numerosas regiones; es más evidente la relación entre los desastres naturales, las crisis humanitarias y los conflictos; y nunca en la historia de la Organización ha sido tan elevado el número de refugiados y desplazados internos, muchos de los cuales probablemente permanezcan desplazados 20 años, duración media actual del desplazamiento. También influyen en esta situación las amenazas nuevas y emergentes, la más importante de las cuales es el auge del extremismo violento y el terrorismo, que posiblemente represente hoy el mayor peligro para la paz y la seguridad mundiales.

Por otra parte, desde 2000 hemos sido testigos de varias novedades positivas, como la creación de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y el nombramiento de representantes especiales del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos y para la cuestión de los niños y los conflictos armados. También han cambiado durante este período las propias respuestas del Consejo de Seguridad y la Organización. Pero quizás lo más significativo sea que progresivamente se ha ido considerando que las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, lo que ha dado al Consejo más margen para intervenir en todos los pilares principales de la labor de las Naciones Unidas.

Por lo que respecta específicamente al tema de las mujeres y la paz y la seguridad, la resolución 1325 (2000) ha ido seguida de otras seis resoluciones. En conjunto, estas siete resoluciones confieren mayor importancia a la participación y el liderazgo de las mujeres en todos los aspectos de la paz y la seguridad, reconocen que la violencia sexual en los conflictos es una amenaza para la seguridad internacional y un obstáculo para la consolidación de la paz, y crean obligaciones para que las instancias de las Naciones Unidas y los Estados Miembros empoderen y protejan a las mujeres y las niñas en los contextos afectados por conflictos.

El año 2015 es decisivo para los esfuerzos de las Naciones Unidas en pro de la igualdad de género y de la paz y la seguridad. Acabamos de celebrar el vigésimo aniversario de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, y recientemente hemos puesto en marcha una nueva agenda de desarrollo para los próximos 15 años. Además del examen de la emblemática resolución 1325 (2000) que estamos realizando con este debate abierto y con un estudio mundial sobre su aplicación, hemos pasado revista a las operaciones de paz de la Organización y a su estructura de consolidación de la paz. La convergencia de esos tres procesos ofrece una excelente oportunidad para desarrollar un enfoque holístico de la prevención de los conflictos y el establecimiento y consolidación de la paz, entre otras cosas, asegurando la participación y el liderazgo de las mujeres en todos los ámbitos y etapas de la respuesta². Estos exámenes se complementarán con los resultados de la

¹ Tanto el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz como el Grupo Asesor de Expertos sobre la Estructura de Consolidación de la Paz han hecho referencia a la transformación de los conflictos mundiales. La creciente amenaza que plantean el extremismo violento y el terrorismo añade otra dimensión más al ya de por sí complejo panorama mundial y regional de los conflictos (véanse A/70/95-S/2015/446, párrs. 8, 12 y 79, y A/69/968-S/2015/490, anexo, párrs. 10, 11, 14, 19 y 53).

² Como declaró el Secretario General en octubre de 2010: “la promoción de la causa de la mujer y la paz y la seguridad debe ser parte integrante de nuestros esfuerzos de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, y no una idea posterior”.

Cumbre Humanitaria Mundial que se va a celebrar próximamente y con el plan de acción que el Secretario General presentará en unas semanas, donde se exponen medidas prácticas para prevenir el extremismo violento. El examen de alto nivel sobre la aplicación de la resolución 1325 (2000) y el estudio mundial que le servirá de base brindan una valiosa oportunidad para reflexionar sobre el estado actual de implementación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, y para formular compromisos concretos y ambiciosos que permitan su plena realización.

Diagnóstico

Tras pasar revista brevemente a la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad desde que el Consejo de Seguridad la examinó como cuestión temática separada en 2000, hemos llegado a las conclusiones generales que figuran a continuación.

El Consejo de Seguridad ha establecido un marco normativo relativamente sólido sobre el tema de las mujeres y la paz y la seguridad³. No obstante, sigue existiendo un desfase en la implementación a nivel de la Sede⁴ y, principalmente, sobre el terreno. En la práctica no se da prioridad a la protección y participación de las mujeres, que suele concebirse como un componente adicional no político, en lugar de considerarlo un aspecto crucial de la paz y la seguridad tanto para las mujeres como para los hombres, así como para toda la sociedad.

El desfase más difícil de subsanar que aún persiste afecta a la participación de la mujer en los procesos de paz y las transiciones políticas después de los conflictos, incluso a pesar de que las pruebas empíricas indican que la inclusión de las mujeres en los procesos de paz está estrechamente vinculada a una paz más duradera y estable. Deberían abordarse de modo sistemático las cuestiones de participación junto con las relativas a la protección, reconociendo que se refuerzan mutuamente. Podemos afirmar que el Consejo de Seguridad rara vez ha actuado de manera proactiva para prevenir los conflictos⁵ y que invertir en la participación tiene una gran influencia en la prevención.

Si bien el marco normativo creado por el Consejo de Seguridad desde el año 2000 es de amplio alcance, hay ámbitos que no se abordan directamente en la resolución 1325 (2000) y las resoluciones posteriores sobre las mujeres y la paz y la seguridad, como las amenazas emergentes y el papel de la mujer en la lucha contra

³ Después de la resolución 1325 (2000), el Consejo no aprobó hasta 2008 ninguna otra resolución sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Entre 2008 y 2010 el Consejo desarrolló una extraordinaria actividad normativa en este ámbito, aprobando las resoluciones 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009) y 1960 (2010). En 2013 se aprobaron otras dos resoluciones: la 2106 (2013) y la 2122 (2013).

⁴ En este sentido, representan un avance decisivo los logros conseguidos en cuanto a la agenda sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos desde que se creó la Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos y el fortalecimiento de la estructura de implementación tanto sobre el terreno como gracias al establecimiento del Equipo de Expertos sobre el Estado de Derecho y la Violencia Sexual en los Conflictos.

⁵ La importancia de la prevención en términos generales también se subraya en el informe del Secretario General de 2015 sobre la mujer y la paz y la seguridad (S/2015/716, párr. 66 y sigs.). Además, el Secretario General ha señalado que, en el plano teórico, existe un firme apoyo a la alerta temprana y la prevención de conflictos, pero no siempre se traduce en la pronta adopción de medidas (véase A/70/357-S/2015/682, párr. 34).

el extremismo violento y el terrorismo⁶. Aunque se ha determinado que el uso de la violación, la esclavitud sexual y el matrimonio forzado y otras formas de violencia sexual forman parte de los objetivos estratégicos, la ideología y la financiación de grupos extremistas como el EIIL en algunas partes de la República Árabe Siria y el Iraq y de Boko Haram en Nigeria (véase S/2015/203, párr. 83), sigue sin abordarse debidamente el papel de las mujeres como víctimas de muy diversas violaciones de sus derechos a manos de los extremistas, al igual que su papel como perpetradoras, agentes de prevención y respuesta, y población afectada tanto por el terrorismo como por las estrategias antiterroristas. En este aspecto, la agenda sobre la mujer y la paz y la seguridad no se ha integrado adecuadamente en la respuesta de la comunidad internacional a esa amenaza.

La insuficiente asignación de recursos, la falta de voluntad política y rendición de cuentas, la escasa especialización disponible y la persistente resistencia de quienes tienen el control y el poder de decisión se encuentran entre las principales razones por las que esta agenda no se ha implementado efectivamente desde que se aprobó la resolución 1325 (2000).

Principales agentes

Aunque la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad dimana del Consejo de Seguridad, su impacto se extiende a todos los miembros de la Organización, al sistema de las Naciones Unidas y a la sociedad civil. El Consejo debe fortalecer su papel en la rendición de cuentas por sus propias decisiones sobre el tema de las mujeres y la paz y la seguridad, pero las organizaciones regionales, el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto y, sobre todo, los Estados Miembros tienen también la responsabilidad de afrontar las dificultades con que tropieza la agenda. El principal propósito de este debate abierto es encontrar la forma de superar dichas dificultades.

El Consejo de Seguridad estableció los fundamentos normativos de la agenda, pero no es un órgano de ejecución del sistema de las Naciones Unidas, por lo que no cabe esperar que logre los resultados necesarios de manera aislada o sin contar con informaciones y análisis de gran calidad. La implementación también requiere un considerable grado de compromiso y acción por parte de todo el sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros y la sociedad civil.

El sistema de las Naciones Unidas en su conjunto, y en particular el Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y ONU-Mujeres, como organismo rector en el tema de las mujeres y la paz y la seguridad, deben mejorar su desempeño general en cuanto a la agenda, entre otras cosas, proporcionando al Consejo información analítica y estratégica acerca de la situación sobre el terreno y prosiguiendo su interacción con la sociedad civil a nivel local, incluidas las organizaciones de mujeres. Es necesario reforzar la colaboración

⁶ Son escasas las referencias a la integración de la perspectiva de género en la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo. El Consejo de Seguridad, en su resolución 2122 (2013), se comprometió a integrar el tema de las mujeres y la paz y la seguridad en otras cuestiones temáticas, como la lucha contra el terrorismo. También contienen vagas referencias a la cuestión las resoluciones 2129 (2013), 2178 (2014) (con el surgimiento de grupos como el EIIL y Boko Haram), 2195 (2014) (sobre el papel de la delincuencia organizada transnacional en el apoyo al terrorismo) y 2199 (2015) (sobre las fuentes de financiación ilícita del EIIL y el Frente Al-Nusra).

y las sinergias entre las operaciones de paz y los equipos de las Naciones Unidas en los países, a fin de maximizar las ventajas comparativas de cada cual. El personal directivo superior de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno, ha de actuar con más determinación para cumplir efectivamente sus responsabilidades relacionadas con el tema de las mujeres y la paz y la seguridad.

El Consejo de Seguridad también debe reforzar su propio compromiso con la implementación efectiva de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, revisando sus métodos de trabajo a ese respecto con objeto de mejorar su desempeño.

Los Estados Miembros son los principales encargados de integrar los compromisos y obligaciones mundiales sobre la mujer y la paz y la seguridad en las políticas y leyes nacionales. Ellos son quienes siguen teniendo la mayor influencia en la aplicación de la resolución 1325 (2000) por ser Estados Miembros de las Naciones Unidas y miembros de las organizaciones regionales, pero también por ser partes en los conflictos, donantes, países que aportan contingentes y fuerzas de policía a las operaciones de mantenimiento de la paz o interlocutores políticos en un conflicto o región concretos. A este respecto, cabe subrayar que los casos de explotación y abusos sexuales dañan la imagen, la legitimidad y la eficacia de la presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno. El Secretario General ha enunciado firmes medidas concretas para promover la aplicación de la política de tolerancia cero de la Organización⁷, pero, para mejorar la labor de seguimiento e investigación, también se necesita la cooperación de los Estados Miembros, en particular de los países que aportan contingentes.

Las organizaciones regionales pueden desempeñar asimismo un papel crucial en la implementación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad. Desde el décimo aniversario de la aprobación de la resolución 1325 (2000), las organizaciones regionales y subregionales han hecho importantes esfuerzos para vigilar los progresos en la ejecución de la agenda, evaluar sus resultados e intercambiar buenas prácticas al respecto.

Cabe mencionar un último punto, que no por ello es menos importante: los miembros de la sociedad civil han sido agentes clave desde que se puso en marcha la agenda, como asociados pero también como beneficiarios, y es preciso encontrar medios más eficaces de interactuar sistemáticamente con las organizaciones de la sociedad civil a nivel local y empoderar a las organizaciones de mujeres para subsanar el desfase que existe entre las políticas internacionales y las realidades locales.

Retos y objetivos del examen de alto nivel

Entre las principales dificultades con que tropieza la agenda sobre la mujer y la paz y la seguridad están la incoherencia en la aplicación (A/70/95-S/2015/446, párr. 257), la falta de rendición de cuentas y la insuficiencia de la financiación y los recursos relacionados con el género. El debate abierto y el examen de alto nivel nos brindan una extraordinaria oportunidad para demostrar que las Naciones Unidas y sus Estados Miembros pueden promover el cambio cultural que exige esta agenda con ocasión de su decimoquinto aniversario. Su implementación requiere un

⁷ Véanse A/69/779, A/70/95-S/2015/446, párrs. 257 a 262, y A/70/357-S/2015/682, párrs. 119 a 125.

auténtico compromiso de los dirigentes nacionales⁸, pero también de los líderes de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Exige asimismo una determinación y un apoyo firmes desde el punto de vista financiero, a nivel internacional, nacional y local.

En vista de lo expuesto, alentamos:

a) A los Estados Miembros a que vayan más allá de la simple retórica y anuncien, con ocasión del examen de alto nivel, compromisos nacionales precisos, ambiciosos y con plazos en ámbitos como el liderazgo de las mujeres y su participación en la toma de decisiones, la elaboración y aplicación de planes de acción nacionales, la asignación de fondos, los sectores de la seguridad y el estado de derecho, la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo, y la recuperación y reconstrucción después de los conflictos;

b) A los Estados Miembros que hayan pasado o estén pasando por procesos de paz a que compartan sus buenas prácticas y sus logros relacionados con la implementación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad, ya que sus ejemplos prácticos serían útiles para otros países;

c) Al sistema de las Naciones Unidas a que anuncie compromisos específicos, ambiciosos y con plazos en ámbitos como la rendición de cuentas y la presentación de informes, la arquitectura de género y la especialización y la dotación de recursos en la materia, la participación de las mujeres, y la protección frente a la violencia sexual relacionada con los conflictos y la explotación y los abusos sexuales, a fin de demostrar que la Secretaría y las Naciones Unidas en su conjunto efectivamente asignan prioridad a la agenda;

d) A las organizaciones regionales a que compartan información sobre su propia arquitectura relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, las vías de comunicación establecidas con la sociedad civil, el modo en que vigilan y notifican los progresos realizados en la implementación de la agenda y sus ideas para estrechar la cooperación entre las organizaciones regionales y las Naciones Unidas;

e) Al Consejo de Seguridad a que considere cómo puede mejorar su desempeño cotidianamente, no solo con un enfoque más sistemático y coherente de los puntos temáticos de su orden del día (la mujer y la paz y la seguridad, la protección de los civiles, la violencia sexual en los conflictos, los niños y los conflictos armados o la lucha contra el terrorismo), sino también con los puntos que se refieren a países concretos, puesto que las soluciones deben adaptarse a cada contexto específico.

Participantes, ponentes y documento final

El debate abierto será presidido por el Sr. Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno de España. Está prevista la asistencia del Secretario General, que intervendrá al comienzo del debate. La Secretaria General Adjunta y Directora Ejecutiva de ONU-Mujeres, Sra. Phumzile Mlambo-Ngcuka, presentará las conclusiones del informe del Secretario General de 2015 sobre las mujeres y la paz

⁸ El Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz subraya que el principal impedimento para la implementación de la agenda sobre las mujeres y la paz y la seguridad es la falta de liderazgo nacional para hacer de la agenda una prioridad nacional política y de gobernanza (véase A/70/95-S/2015/446, párr. 257).

y la seguridad (S/2015/716). Las Sras. Yanar Mohammed (Iraq) y Julienne Lusenge (República Democrática del Congo) expondrán información en nombre de la sociedad civil.

Alentamos a todos los participantes a que formulen declaraciones concisas pero enérgicas y precisas, de 3 minutos como máximo, a fin de que todos puedan contribuir e interactuar en el examen de la resolución 1325 (2000). Pueden enviarse anticipadamente declaraciones más extensas a la siguiente dirección: highlevelreviewwps@unwomen.org. Dichas declaraciones se publicarán en la página web de ONU-Mujeres junto con la presente nota conceptual.

Se espera que el examen de alto nivel genere un documento final.
