

FORUM CeSPI

Promover la Agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” para una sociedad más justa e inclusiva

por Aurora Ianni y Mattia Giampaolo

A veinticinco años de la Resolución 1325 (2000) y con motivo de la adopción del quinto Plan de Acción Nacional de Italia, el CeSPI lanza una plataforma de diálogo, intercambio y análisis sobre el presente y el futuro de la agenda “Mujeres, Paz y Seguridad” (MPS).

La iniciativa busca promover un debate en profundidad sobre las estrategias para reforzar la difusión y la implementación de la Agenda MPS tanto a nivel internacional como en contextos nacionales específicos, mediante el análisis de los principales retos de aplicación y la puesta en común de buenas prácticas replicables.

El Forum está dirigido a representantes de la sociedad civil, centros de investigación, responsables políticos, mediadoras y mediadores, académicas y académicos, activistas por los derechos de las mujeres, así como trabajadoras y trabajadores humanitarios en el ámbito internacional. Se aceptan contribuciones en italiano, inglés, francés y español.

Algunas notas de contexto

El 31 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1325, situando a las mujeres en el centro de la paz y la seguridad internacional. Se trata de la primera resolución que reconoce explícitamente tanto el impacto de las guerras en las mujeres como su contribución a la resolución de los conflictos y a la construcción de una [paz duradera](#).

La Agenda MPS se fundamenta en los pilares de prevención, participación, protección, asistencia y recuperación, e insta a la comunidad internacional a: prevenir todas las formas de violencia contra mujeres y niñas en contextos de conflicto y posconflicto; promover la participación paritaria de las mujeres y la igualdad de género en los procesos de toma de decisiones en materia de paz y seguridad, en todos los niveles; proteger a las mujeres de todas las formas de violencia sexual y de género, promoviendo sus derechos también en situaciones de conflicto y emergencia; y fomentar medidas de asistencia y recuperación que aborden las crisis internacionales desde una [perspectiva de género](#), entre [otros objetivos](#).

A pesar de que desde el año 2000 se han aprobado otras nueve resoluciones¹ que precisan aún más los ámbitos de acción y aplicación de la Agenda MPS, las mujeres siguen estando marginadas en los procesos de toma de decisiones y de reconstrucción, al tiempo que continúan siendo víctimas, en gran medida, de la violencia en situaciones de conflicto. Según el último informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la protección de los civiles en los [conflictos armados](#), la población

¹ 1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2242, 2467 e 2493

civil—en particular mujeres y niños—sigue soportando las consecuencias más graves de las guerras, incluyendo muertes, torturas y desplazamientos forzados.

En 2023, más de 600 millones de mujeres y niñas vivían en zonas afectadas por conflictos, con graves repercusiones en el acceso a los servicios de salud, incluida la salud reproductiva y mental. Además, el porcentaje de mujeres asesinadas se duplicó respecto al [año anterior](#). En 2024, la ONU verificó aproximadamente 4.500 casos de violencia sexual relacionada con los conflictos—aunque la cifra real probablemente sea mucho mayor—de los cuales el 93% de las víctimas eran [mujeres y niñas](#). Asimismo, las niñas que viven en contextos de conflicto tienen 2,5 veces más probabilidades de no asistir a la escuela que aquellas que no viven en [esos entornos](#).

A pesar de sufrir de manera desproporcionada las consecuencias de las guerras, las mujeres continúan estando prácticamente excluidas de las [negociaciones de paz](#) y de la [mediación de los conflictos](#). En 2023, solo el 9,6% de los negociadores, el 13,7% de los mediadores y el 26,6% de los firmantes de acuerdos de paz y de alto el fuego eran mujeres. A modo de ejemplo, en algunos procesos de negociación, como en los casos de Libia o Yemen, las delegaciones de las partes no incluían a ninguna mujer. De igual forma, antes de la guerra en Gaza y en las conversaciones de alto el fuego posteriores al 7 de octubre de 2023, las mujeres fueron sistemáticamente excluidas de las [negociaciones políticas](#) entre israelíes y palestinos.

La marginación en los procesos de toma de decisiones y en la vida político-institucional va de la mano de las discriminaciones sociales y económicas, que socavan la seguridad de las mujeres y limitan sus posibilidades de liderazgo. El [Global Gender Gap 2025](#) subraya que ninguna de las 148 economías analizadas ha alcanzado aún la plena igualdad de género. Aunque la participación de las mujeres en la fuerza laboral aumentó a nivel mundial hasta el 41,2% en 2024, la cifra sigue siendo demasiado baja, y el trabajo femenino continúa concentrándose en gran medida en sectores poco remunerados.

El acceso equitativo a las oportunidades laborales y a los servicios, así como a los procesos de toma de decisiones, constituye una cuestión transversal que adquiere especial relevancia también desde una perspectiva generacional. En este marco, las jóvenes generaciones resultan entre las más afectadas por las consecuencias de las crisis económicas, sociales y políticas, especialmente en contextos ya marcados por fragilidades estructurales. Estas consecuencias se manifiestan de múltiples maneras: la interrupción de los itinerarios educativos, la entrada en el mercado laboral en condiciones precarias y sin protección, y la persistente exclusión de los procesos de [desarrollo socioeconómico](#). Su papel se reduce a menudo al de beneficiarias pasivas, en lugar de ser reconocidas como agentes activos de cambio. Esta exclusión compromete no solo la capacidad de respuesta frente a las crisis actuales, sino también la posibilidad de construir trayectorias de desarrollo sostenible e incluso a [largo plazo](#). Dentro de estas dinámicas, las jóvenes mujeres resultan particularmente vulnerables. Y lo mismo ocurre en contextos marcados por nuevos desafíos, como el cambio climático, que pone en riesgo la seguridad humana y el acceso a recursos esenciales como el agua, los alimentos y la energía.

A 25 años de la adopción de la Resolución 1325, “a pesar de los importantes avances normativos, la implementación de la Agenda MPS sigue siendo desigual, críticamente infrafinanciada y con demasiada frecuencia excluye las voces y el liderazgo de quienes se ven más afectados por los [conflictos y las crisis](#)”.

Dado que los progresos en el impulso de la Agenda MPS siguen siendo lentos y fragmentados, resulta necesario analizar tanto las causas como las posibles soluciones para favorecer su plena aplicación, especialmente en un contexto global marcado por los conflictos y que corre el riesgo de socavar aún más las posibilidades de fortalecer el papel de las mujeres en la paz y la seguridad.

A la luz de la experiencia que el CeSPI ha acumulado en los últimos años [sobre este tema](#), hemos identificado algunos aspectos críticos en términos de implementación, con el objetivo de estimular el debate, compartir experiencias y proponer nuevos caminos para la promoción de la Agenda MPS (Si bien son el resultado de análisis de estudios de casos específicos por país, estas cuestiones parecen, de hecho, ser replicables en diversos contextos geográficos, además de haber sido ya objeto de atención en la literatura sobre el tema).

Adoptar la Agenda, pero cómo implementarla?

Para la realización de la Agenda, las Resoluciones del Consejo de Seguridad asignan a los Estados miembros de las Naciones Unidas una amplia serie de responsabilidades, entre ellas la de dotarse de Planes de Acción Nacional (PAN) que incorporen de manera concreta el contenido de las resoluciones, tanto en el plano interno (Resolución 1889/2009) como en sus relaciones internacionales con otros Estados.

Si bien un número creciente de países ([110 hasta el septiembre 2024](#)) ha adoptado PAN, el desarrollo de estos instrumentos no garantiza necesariamente una implementación efectiva ni una mejora tangible de los indicadores relativos a la igualdad de género. Como se ha señalado en repetidas ocasiones, [“la adopción de estándares jurídicos elevados por sí sola no basta para cerrar las brechas de género”](#).

De hecho, en más de un caso, la transposición de la Agenda a nivel nacional parece responder más a una lógica de acreditación frente a la comunidad internacional que a un auténtico proyecto político y social para avanzar en sus principios. Un indicador de ello es que la Agenda suele estar infrafinanciada y/o carecer de presupuestos específicos, lo que plantea serias dificultades de implementación. Tal como [ha subrayado](#) el Secretario General de las Naciones Unidas, es necesario “cerrar la brecha entre las prioridades y los compromisos políticos expresados en materia de mujeres, paz y seguridad y la financiación requerida para llevarlos a cabo, en particular en los presupuestos nacionales”.

En diversos contextos nacionales, persisten problemas en cuanto a la asignación de recursos específicos para la implementación de los PAN, así como en relación con el seguimiento de los objetivos planteados y de los resultados esperados. El riesgo, en estos casos, es que los PAN se reduzcan a un mero marco teórico de referencia.

En esta perspectiva, la difusión de la Agenda resulta particularmente relevante. A nivel internacional, numerosas redes —entre ellas las de mujeres mediadoras— participan activamente en la labor de *advocacy* y en la sensibilización sobre el papel de las mujeres en la paz y la seguridad. Sin embargo, en muchos contextos nacionales, el conocimiento de los Planes de Acción Nacional (PAN), de su funcionamiento y de sus objetivos sigue siendo limitado y circunscrito principalmente a los actores del sector, tanto en el ámbito institucional como en el de la sociedad civil.

Una difusión más amplia —a través de campañas de *advocacy* desde el nivel nacional hasta el local (regiones, provincias y municipios), así como mediante el intercambio y el trabajo en red entre distintas organizaciones de la sociedad civil que operan sobre el terreno— podría contribuir a sensibilizar a un público más amplio sobre los principios básicos de la Agenda, alcanzando a un número mayor de beneficiarios.

En este sentido, las nuevas tecnologías pueden desempeñar un papel crucial. Tanto para la sensibilización como para la movilización, en las últimas décadas han adquirido una importancia

particular las redes sociales, así como los canales audiovisuales en las principales plataformas digitales. El análisis de las modalidades para promover una difusión participativa e inclusiva en los diferentes contextos territoriales podría constituir un punto de partida significativo para la identificación de nuevos temas de debate y de profundización.

Del ámbito global al local: traducir la Agenda en distintos contextos

En los últimos diez años se ha vivido una intensa etapa de movilizaciones populares, a menudo caracterizadas por una significativa participación femenina y de las jóvenes generaciones. En particular, los movimientos surgidos en la región de Oriente Medio y Norte de África —marcada por una proporción de población joven superior a la media— han impulsado tanto a regímenes consolidados como a nuevos gobiernos a iniciar procesos de reforma inclusivos, al menos en el plano formal, también en lo que respecta a los derechos de género.

Si bien en muchos casos se trató de reformas principalmente simbólicas o superficiales, estas representaron señales de transformación, abriendo espacios de atención y debate sobre cuestiones previamente marginalizadas o inéditas. Entre ellas, la adopción de los Planes de Acción Nacional (PAN) relativos a la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, que sin embargo planteó varios desafíos, entre ellos la dificultad de traducir y adaptar eficazmente sus principios generales a los diferentes contextos locales.

Considerando las diferencias culturales, religiosas, políticas y sociales que coexisten en un mismo contexto nacional, resulta esencial comprender a qué mujeres se dirige la Agenda, en qué territorios, bajo qué autoridades y en relación con qué sociedad civil. De hecho, aunque algunos principios poseen un carácter universal, no es raro que sean interpretados de manera diferente según las particularidades locales, especialmente en aquellos contextos donde la brecha entre el desarrollo urbano y rural es más marcada.

En este sentido, ha ido ganando espacio la perspectiva según la cual los países del denominado Sur Global no deberían ser meros destinatarios pasivos de agendas formuladas en el Norte Global, sino actores centrales en su definición y aplicación. El riesgo, denunciado con frecuencia, es que dichas agendas se impongan desde arriba en contextos profundamente distintos de aquellos en los que fueron concebidas originalmente, reproduciendo lógicas y enfoques que algunos autores califican de corte colonial.

En muchas realidades, la implementación resulta problemática precisamente porque los valores y derechos sobre los que se fundamenta la Agenda son recibidos e interpretados según modalidades culturales y políticas diversas. En Túnez, por ejemplo, varias organizaciones de la sociedad civil han señalado que el primer PAN de 2018 —aunque elaborado a partir de amplias consultas institucionales y con la sociedad civil— no incluyó la perspectiva de las mujeres que viven en zonas rurales, fronterizas o desfavorecidas, que son justamente [las más expuestas](#) a la discriminación, la violencia, el terrorismo y la radicalización.

Además, pese a contar con un marco jurídico de vanguardia —al menos en el período comprendido entre 2011 y 2021—, las normas sociales no han seguido la misma evolución en todas las partes del país: mientras que las mujeres de las regiones costeras han asimilado las innovaciones legales, lo mismo no puede decirse de las mujeres en áreas rurales o del interior.

La traducción de principios universales al nivel nacional requiere, por tanto, un proceso de intercambio, diálogo y debate entre las distintas realidades institucionales —tanto nacionales como

locales—, así como con la sociedad civil activa en todos los niveles, incluidas las organizaciones de base. Comprender cómo este enfoque puede garantizar que se tengan en cuenta todas las mujeres —incluidas aquellas que viven en contextos marginados, empobrecidos, rurales o periféricos— podría facilitar una localización más adecuada de los principios generales de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, promoviendo una implementación más efectiva.

Revisar y ampliar el concepto de seguridad

Aunque el concepto de seguridad se asocia con frecuencia a la ausencia de conflicto armado, tal definición resulta hoy claramente insuficiente para captar toda su complejidad. Los desafíos contemporáneos que ponen en riesgo la vida y el bienestar de millones de personas van mucho más allá del ámbito de la guerra convencional. Así lo demuestran, aunque de forma indirecta, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que subrayan cómo el acceso a los servicios esenciales, la disponibilidad de recursos primarios y la atención a las dinámicas vinculadas al cambio climático son elementos centrales para la construcción de sociedades inclusivas, resilientes, sostenibles y pacíficas.

Si bien se ha ampliado progresivamente el abanico de amenazas a la seguridad de las mujeres más allá de la mera noción de conflicto armado, muchos Planes de Acción Nacional (PAN) han mantenido una concepción “militarizada” de la Agenda. En particular, algunos países que han adoptado un PAN sin haber atravesado una fase de conflicto activo han entendido la “participación” de las mujeres en la paz o en la prevención de conflictos principalmente como instrumentos para mejorar las operaciones de seguridad tradicionales, poniendo el acento en el refuerzo del personal femenino en las fuerzas armadas nacionales o en las misiones de *peacekeeping*.

Si por un lado es cierto que el número de conflictos armados ha vuelto a aumentar, devolviendo con fuerza el uso de la fuerza al centro de la “solución” de las controversias internacionales, por otro, los factores que amenazan la “seguridad” son cada vez más diversos e incluyen, entre otros, las pandemias y el cambio climático, cuyo impacto desproporcionado sobre las mujeres sigue siendo poco considerado dentro de muchos PAN. Además, este enfoque no se centra en las causas profundas de los “conflictos”, como las desigualdades socioeconómicas y la pobreza.

La intersección de estos factores impone una redefinición del propio concepto de seguridad, que no puede centrarse principalmente en la dimensión militar ni en la mera ausencia de conflicto. Es necesario invertir más en una perspectiva holística, que otorgue dentro de la categoría de seguridad un peso central al acceso equitativo y garantizado a los recursos vitales, a servicios públicos de calidad y a oportunidades económicas y sociales.

Este enfoque resulta particularmente relevante en los países del denominado Sur Global, donde, además de los casos de conflicto armado, las crisis socioeconómicas erosionan los servicios básicos, limitan el acceso a los recursos esenciales y restringen la participación en el mercado laboral, especialmente de las mujeres. La implementación de la Agenda MPS debe, por lo tanto, dar prioridad al concepto de seguridad humana, situando a las mujeres en el centro de la diplomacia, de las políticas de construcción de la paz, de la reconstrucción comunitaria, de la recuperación económica, de la asistencia y de la integración social, garantizando que todos estos procesos sean sensibles al género desde su concepción.

Invitamos a las y los participantes a reflexionar sobre los temas aquí planteados y a formular propuestas concretas para una acción más incisiva de los actores institucionales y de la sociedad civil, en sus distintos niveles, a fin de promover la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

Los textos, con una extensión máxima de 15.000 caracteres (incluidos los espacios), podrán redactarse en italiano, español, inglés o francés y deberán enviarse a barbara.debenedictis@cespi.it y cespi@cespi.it incluyendo, cuando corresponda, las referencias bibliográficas directamente en el cuerpo del texto.

Los artículos se publicarán en la página web del CeSPI en su versión original. Posteriormente serán traducidos al italiano y recopilados en un volumen publicado por Donzelli Editore, una de las editoriales más prestigiosas de Italia, dentro de la serie “Quaderni CeSPI”.